

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Suvi Liljeqvist

**OIKEUDELLISET KEINOT ARVOKKAIDEN  
MAISEMA-ALUEIDEN SUOJELEMISEKSI**

---

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2013

Arvokkaiden maisema-alueiden suojeleminen on osa kestävästä kehityksestä luonnonperinnön säilyttämisestä nykyisille ja tuleville sukupolville. Luonnonsuojelun merkitys kasvaa jatkuvasti, mikä näkyy myös maisemansuojelua koskevan lainsäädännön lisääntymisenä. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitkä oikeudelliset keinot suojelevat arvokkaita maisema-alueita, ja miten ne maisemien suojelemaan vaikuttavat. Tämä edellyttää voimassa olevan lainsäädännön tutkimista ja vastaamista seuraavaan kysymykseen: Mitä oikeudellisia keinoja lainsäädännössä on arvokkaiden maisema-alueiden suojelemiseksi?

Maankäytön suunnittelulla, siihen liittyvällä päätöksenteolla ja toteuttamisella on suuri vaikutus arvokkaiden maisema-alueiden suojelemaan. Kunnat toimivat merkittävinä maankäytön suunnittelijoina, päättäjinä ja toteuttajina, joten tutkimuksessa selvitetään lisäksi: Mitkä vaikutukset kaavoituksella on arvokkaan maisema-alueen suojelemaan, ja millainen asema ja velvollisuudet kunnalla on tässä menettelyssä? Maankäyttöä ohjaa erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta ja viranomais toimintaa koskeva säännösperusta, jota tarkastellaan vastattaessa toiseen tutkimuskysymykseen. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on lisäksi merkittävä ohjausvaikutus alueidenkäyttöön, joten myös niiden vaikutuksia maisemansuojeluun tutkitaan. Tutkimuksessa on tärkeää selvittää myös miten maisemansuojelu on toteutunut kuntien alueidenkäytössä kaavoituksen ja lainsäädännön näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan neljää Hämeen ELY-keskuksen alueelta valittua arvokasta maisemakohteita. Tämä edellyttää vastaamista kysymykseen: Miten maisemansuojelu toteutuu tutkimukseen valituissa maisemakohteissa suhteessa lainsäädännön ja kaavoituksen asettamiin velvoitteisiin?

Tutkimus sijoittuu näkökulmaltaan ympäristöoikeuden ja kunnallisoikeuden alueelle. Tutkimuksessa käytetty metodi on pääosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tutkimusongelmiin vastataan voimassa olevan oikeuden perusteella tarkastelemalla erityisesti ylikansallista Euroopan unionin sekä kansallista ympäristölainsäädännön, perustuslain ja kuntalain säännöstöä, lainvalmisteluaineistoa ja oikeuskirjallisuutta. Lisäksi tutkitaan kansainvälisiä ympäristösopimuksia, erityisen tarkastelun kohteena tutkimuksessa on maisemaa yksinomaan suojeleva Eurooppalainen maisemayleissopimus. Tutkimuksen empiirisenä materiaalina käytetään maisemakohteiden kartta-aineistoa ja muuta kirjallisuutta.

Arvokkaat maisema-alueet ovat hyvin tärkeitä ihmisten hyvinvoinnille. Sen vuoksi niitä tulee suojella laajasti. Tutkimustulosten perusteella todetaan, että maisemaa suojeleva kansallinen säännöstö on kattava, mutta säännösten noudattamisessa ja yleisessä maisemansuojelua koskevassa tietoisuudessa on selviä puutteita. Eurooppalainen maisemayleissopimus on maisemansuojelulle hyvin merkittävä, mutta sen velvoittavuus jää silti vähäiseksi. Euroopan unionin perussopimukset ja ympäristöohjelmat ohjaavat maisemansuojelua yleisellä tasolla. Lisäksi ohjausta tapahtuu erilaisten luonnonsuojelua koskevien direktiivien kautta. Maisemansuojelu ei ole maisemakohteiden maankäytön tarkastelun perusteella kovin merkittävä tekijä kuntien päätöksenteossa, vaan maankäyttöä ohjaavat ensisijaisesti asutuksen ja elinkeinojen luomat maankäytön tarpeet.

---

Asiasanat: maisema, maisemansuojelu, arvokas maisema-alue, luonnonsuojelu, ympäristönsuojelu, kestävä kehitys, kaavoitusmenettely, kulttuuriympäristö

## SISÄLLYS

<b>LÄHTEET .....</b>	<b>VI</b>
<i>Kirjallisuus.....</i>	<i>VI</i>
<i>Virallislähteet.....</i>	<i>XIII</i>
<i>Verkkolähteet .....</i>	<i>XVI</i>
<i>Oikeustapaukset .....</i>	<i>XVIII</i>
<b>LYHENTEET .....</b>	<b>XIX</b>
<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1. TUTKIMUKSEN TAUSTA .....	1
1.1.1. Katsaus ympäristöoikeuteen .....	1
1.1.2. Maisemansuojelun taustaa .....	6
1.2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ .....	12
1.2.1. Tutkimuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja rajaukset .....	12
1.2.2. Tutkimusmenetelmät ja -aineisto .....	16
1.2.3. Keskeiset käsitteet.....	21
1.2.4. Aiempi tutkimus aihepiiristä ja tutkimuksen rakenne.....	24
<b>2. MAISEMA EU- JA KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN SEKÄ KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN NÄKÖKULMASTA .....</b>	<b>28</b>
2.1. YLIKANSALLINEN SÄÄNNÖSTÖ .....	28
2.1.1. Eurooppalaistuva ympäristöoikeus .....	28
2.1.2. Merkittävimmät perussopimukset ja ympäristöohjelmat .....	35
2.1.3. Luonto- ja lintudirektiivi sekä Natura 2000 -verkosto .....	43
2.1.4. Suomalainen ympäristösäätely EU-jäsenyyden historiassa .....	45
2.2. KANSALLINEN SÄÄNNÖSTÖ .....	47
2.2.1. Arvokas maisema perusoikeutena.....	47
2.2.2. Maankäyttö- ja rakennuslain keinot maisemansuojelussa .....	57
2.2.3. Muu maisemaa säätelevä lainsäädäntö.....	64

2.3. EUROOPPALAINEN MAISEMAYLEISSOPIMUS MAISEMANSUOJELUN PERUSTANA .....	69
2.3.1. Maisemasopimuksen tausta .....	69
2.3.2. Maisemasopimuksen tavoitteet ja velvoitteet.....	70
2.3.3. Sopimuksen voimaansaattaminen ja vaikutukset maisemansuojeluun.....	72
<b>3. VALTAKUNNALLISET ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET .....</b>	<b>76</b>
3.1. ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA .....	76
3.2. ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN TEHTÄVÄT JA VAIKUTUKSET .....	82
<b>4. MAANKÄYTÖN JA RAKENTAMISEN SUUNNITTELU JA TOTEUTTAMINEN     MAISEMANÄKÖKOHDISTA.....</b>	<b>87</b>
4.1. KAAVOITUSMENETTELYN TASOT.....	87
4.1.1. Maakunnan suunnittelu ja tehtävät .....	87
4.1.2. Yleiskaava maankäytön ohjausvälineenä .....	97
4.1.3. Asemakaava maankäytön yksityiskohtaisena ohjaajana .....	101
4.2. KUNNAN ITSEHALLINNOLLINEN ASEMA JA TOIMIVALTA KAAVOITUKSESSA .....	105
<b>5. ARVOKKAAT MAISEMAKOhteET HÄMEEN ELY-KESKUKSEN ALUEELLA ....</b>	<b>114</b>
5.1. HÄMÄLÄISEN MAISEMAN HISTORIAA.....	114
5.2. MAISEMAKOhteET SEKÄ LAINSÄÄDÄNNÖLLISET JA KAAVOITUKSELLISET ONGELMAT .....	115
5.2.1. Hattulan vanhan kirkon maisema.....	116
5.2.2. Hollolan kirkonseudun maisema .....	118
5.2.3. Lammin Jahkolan peltomaisema .....	120
5.2.4. Lopen vanhan kirkon maisema .....	122
5.3. NÄKÖKOHTIA ARVOKKAIDEN MAISEMAKOhteIDEN SUOJELUUN JA MAANKÄYTTÖÖN.....	125
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>129</b>
<b>LIITTEET</b>	
LIITE 1 HATTULAN KARTTA .....	141
LIITE 2 HOLLOLAN KARTTA .....	142
LIITE 3 LAMMIN KARTTA .....	143
LIITE 4 LOPEN KARTTA .....	144



## KUVIOT

KUVIO 1. ALUEIDENKÄYTÖN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ .....	79
KUVIO 2. HATTULAN VANHAN KIRKON MAISEMA .....	118
KUVIO 3. HOLLOLAN KIRKONSEUDUN MAISEMA .....	120
KUVIO 4. LAMMIN JAHKOLAN PELTOMAISEMA .....	121
KUVIO 5. LOPEN VANHAN KIRKON MAISEMA .....	125

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

*Aarrevaara, Eeva – Uronen, Carita – Vuorinen, Tapani:* Päijät-Hämeen maisemaselvitys. Lahti 2006.

*Ahola, Teija – Tulonen, Annu – Utriainen, Heidi:* Kulttuuriympäristöjen Häme. Hämeen alueellinen kulttuuriympäristöohjelma 2007–2013. Hämeen ympäristökeskuksen raportteja 4/2007. Hämeen ympäristökeskus. Hämeenlinna 2007.

*Asemakaavamerkinnot ja -määräykset.* Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 12. Ympäristöministeriö. Helsinki 2003.

*Asemakaavan selostus.* Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 3. Ympäristöministeriö. Helsinki 2000.

*Cudworth, Erika:* Environment and Society. Routledge. London 2003.

*Ekroos, Ari:* Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 206. Vammala 1995.

*Ekroos, Ari:* Ympäristön- ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet. Helsinki 1998.

*Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 2005.

*Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. Juva 2010.

*Gunningham, Neil – Kagan, Robert A – Thornton, Dorothy:* Shades of Green. Business, Regulation and Environment. Stanford Law and Politics. Stanford University Press. Stanford, California 2003.

*Hakapää, Kari:* Uusi kansainvälinen oikeus. 3. uudistettu painos. Hämeenlinna 2010.

*Hakkarainen, Erja – Kvist, Timo:* Ympäristönsuojelulainsäädännön perusteet. 4. uudistettu painos. Turku 2000.

*Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 2006.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.:* Kuntalaki. 4. uudistettu painos. Juva 2009.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Liettua 2012.

*Heikkilä, Tapio:* Suomalainen kulttuurimaisema. Sulkava 2000.

*Heikkilä, Tapio:* Kuvissa kulttuurimaisemia. Teoksessa Pitkäranta, Inkeri – Rahikainen, Esko (toim.) Suomalainen maisema. Maisemantutkimuksen näkökulmia. Helsinki 2002.

*Heikkilä, Tapio – Timonen, Risto:* Suomalainen kansallismaisema. Keuruu 2003.

*Heinänen, Seija – von Bonsdorff, Pauline – Kaukio, Virpi:* Tunne maisema. Helsinki 2011.

*Heuru, Kauko:* Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

*Heuru, Kauko:* Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

*Heuru, Kauko:* Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo:* Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo:* Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere 2011.

*Hildén, Mikael – Similä, Jukka:* Lainsäädäntösuunnitelma ja ympäristö – Parempaa sääntelyä ja uusi ympäristöpolitiikka. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.) Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki 2007.

*Hirvonen, Ari:* Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.

*Hirvonen, Jukka – Puustinen, Sari:* Vapaa-ajan asumisen uudet tuulet. Suomalaisten näkemyksiä vapaa-ajan asumisesta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, B 94. Teknillinen korkeakoulu. Helsinki 2008.

*Hollo, Erkki J.:* Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.

*Hollo, Erkki J.:* Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Jyväskylä 2004. (Hollo 2004a).

*Hollo, Erkki J.:* Ympäristöoikeuden perusteet. Helsinki 2004. (Hollo 2004b).

*Hollo, Erkki J.:* Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.

*Hollo, Erkki J.:* Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uudistettu painos. Helsinki 2009. (Hollo 2009a).

*Hollo, Erkki J.:* Ympäristö ja oikeus. Helsinki 2009. (Hollo 2009b).

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. 2. uudistettu painos. Tampere 2008.

*Hämeen Härkätie:* Maisemanhoidon yleissuunnitelma Hämeenlinnasta Tammelaan. Tielaitos, Hämeen tiepiiri, Hämeen liitto, LT-Konsultit Oy. Tampere 1997.

*Hämeen liitto:* Hämeen maakuntaohjelma 2007–2010. Julkaisu IA:26. Saarijärvi 2007.

*Hämeen liitto:* Hämeen maakuntaohjelma 2011–2014. Julkaisu IA:31. Hämeenlinna 2010.

*Häyrynen, Maunu:* Kuvitettu maa. Suomen kansallisen maisemakuvaston rakentuminen. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 834. Espoo 2005.

*Iisakkila, Leena:* Maisema-arkkitehti ajan virrassa. Forssa 2000.

*Jahkolan teollisuusalueen asemakaava 5.4.2004.* Tekijä insinööritoimisto Paavo Ristola Oy. Lammi 5.4.2004.

*Jalkanen, Riitta – Kajaste, Tapani – Kauppinen, Timo – Pakkala, Pekka – Rosengren, Camilla:* Asuinaluesuunnittelu. 3. painos. Tampere 2004.

*Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

*Jyränki, Antero – Husa, Jaakko:* Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

*Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi:* Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3. uudistettu painos. Hämeenlinna 2010.

*Karhu, Juha – Määttä, Tapio:* Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimiteetti. Teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.) Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Jyväskylä 2010.

*Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta.* Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehityskuva. Suomen ympäristö 31/2006. Ympäristöministeriö. Helsinki 2006.

*Kirkonmäki avautuu keskiajan malliin.* Hämeen Sanomat 10.1.2013. Hämeenlinna 2013.

*Koivurova, Timo:* Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Tallinna 2012.

*Komulainen, Minna:* Metsä maisemassa – Suunnittelu ja hoito. Hämeenlinna 2012.

*Kouki, Jari:* Maisemien monimuotoisuus. Teoksessa Niemelä, Jari – Furman, Eeva – Halkka, Antti – Hallanaro, Eeva-Liisa – Sorvari, Sanna (toim.) Ihminen ja ympäristö. Tampere 2011.

*Kumpula, Anne:* Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 252. Jyväskylä 2004.

*Kumpula, Anne:* Eurooppalaistuva ympäristöoikeus. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.) EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007.

*Kumpula, Anne – Määttä, Tapio:* Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: Konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.) Oikeuden tuolla puolen. Saarijärvi 2002.

*Kuokkanen, Tuomas – Parkkari, Juhani (toim.):* Kansainväliset ympäristösopimukset. Jyväskylä 2004.

*Kuusiniemi, Kari:* Oikeustiede. Teoksessa Lummaa, Karoliina – Rönkä, Mia – Vuorisalo, Timo (toim.) Monitieteinen ympäristötutkimus. Tallinna 2012.

*Kuusiniemi, Kari – Kumpula, Anne:* Ympäristöoikeuden perusteet. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden julkaisusarja A:92. Turku 1997.

*Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka:* Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. 2. uudistettu painos. Jyväskylä 2000.

*Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Juva 2001.

*Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Siitari-Vanne, Eija:* Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2008.

*Kyläkaavoitus. Yleiskaava maaseuturakentamisen ohjaamisessa.* Ympäristöministeriö. Helsinki 2009.

*Kyyniönrinteen asemakaava-alue rakennustapaohjeet.* Tekijä insinööritoimisto Paavo Ristola Oy. Lopen kunta. 30.9.2003.

*Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

*Laitinen, Jouni – Vesisenaho, Minna:* Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa. Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. Ympäristöministeriö. Helsinki 2011.

*Lummaa, Karoliina – Rönkä, Mia – Vuorisalo, Timo:* Monitieteinen ympäristötutkimus. Tallinna 2012.

*Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset.* Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 10. Ympäristöministeriö. Helsinki 2003.

*Maakuntakaavan oikeusvaikutukset.* Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 7. Ympäristöministeriö. Helsinki 2002.

*Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa.* Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 6. Ympäristöministeriö. Helsinki 2002.

*Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista.* Suomen ympäristö 565. Ympäristöministeriö. Helsinki 2002.

*Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista.* Suomen ympäristö 781. Ympäristöministeriö. Helsinki 2005.

*Majoinen, Kaija – Harjula, Heikki – Kirvelä, Torsti – Myllyntaus, Oiva – Salenius, Maria – Majava, Jarkko – Pauni, Markus:* Toimiva kunta. Helsinki 2008.

*Marttinen, Kari – Saastamoinen, Salla – Similä, Jukka:* Euroopan unionin ympäristöoikeus ja Suomi. Jyväskylä 1994.

*Mikkola, Marja:* Vanajaveden laakson maisemaselvitys. Hattulan kunta – Hämeenlinnan kaupunki. Hämeen ympäristökeskuksen moniste 20/2002. Hämeen ympäristökeskus. Hämeenlinna 2002.

*Mikkola, Marja – Jutila, Heli – Putkonen, Lauri – Seppälä, Sirkka-Liisa:* Vanajaveden laakson maisema, esihistoria, rakennettu kulttuuriympäristö ja luonto. Alueelliset ympäristöjulkaisut. Hämeen ympäristökeskus. Hämeenlinna 2001.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

*Mäkinen, Eija:* Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.

*Mäkinen, Eija:* Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.

*Määttä, Tapio:* Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Helsinki 1999.

*Nordens landskap.* TemaNord 2003:550. Nordisk Ministerråd, Miljö. København 2003.

*Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2010.

*Paldanius, Jari – Tallskog, Lasse:* Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutusten arviointi. Suomen ympäristö 479. Ympäristöministeriö. Helsinki 2001.

*Panu, Jorma:* Maisemarakenteen ja taajamarakenteen yhteensovittaminen. Suomen ympäristö 264. Ympäristöministeriö. Helsinki 1998.

*Pohjoismaiden ministerineuvoston julkaisuja 2006:562.* Rikkaampi tulevaisuus. 13 yleissopimusta luonnon ja kulttuurin hyväksi. Kööpenhamina 2006.

*Päijät-Hämeen kiinteät muinaisjäännökset.* Julkaisu A169. Päijät-Hämeen liitto. Lahti 2008.

*Päijät-Hämeen liitto:* Päijät-Hämeen maakuntaohjelma 2011–2014. Julkaisu A184. Lahti 2010.

*Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011.* Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2011.

*Raitio, Juha:* EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Helsinki 2004.

*Rakennettu Häme.* Maakunnallisesti arvokas rakennusperintö. Hämeen liitto. Hämeenlinna 2003.

*Rakennettu kulttuuriympäristö, valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt.* Museoviraston rakennushistorian osaston julkaisuja 16/1993. Museovirasto. Helsinki 1993.

*Rannikko, Pertti:* Maiseman kokeminen ja yhteiskunnalliset ristiriidat. Teoksessa Sepänmaa, Yrjö – Heikkilä-Palo, Liisa – Kaukio, Virpi (toim.) Maiseman kanssa kasvokkain. Hämeenlinna 2007.

*Rautamäki, Maija:* Maisema rakentamisen perustana. Selvitys 2/1989. Ympäristöministeriö. Helsinki 1989.

*Rautamäki, Maija:* Maisemarakenne. Teoksessa Luostarinen, Matti – Yli-Viikari, Anja (toim.) Maaseudun kulttuurimaisemat. 87/1997. Suomen ympäristökeskus. Sulkava 1997.

*Ryynänen, Aimo:* Euroopan unioni ja itsehallinto. Tampere 2003.

*Ryynänen, Aimo:* Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki 2004.

*Ryynänen, Aimo:* Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere 2012.

*Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki:* Eurooppalainen mallikunta. Helsinki 2006.

*Schnaiberg, Allan – Gould, Kenneth Alan:* Environment and Society. The Enduring Conflict. St. Martin's Press, Inc. New York 1994.

*Selvitys kuntalain uudistustarpeista.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2011.

*Siltala, Raimo:* Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

*Similä, Jukka:* Regulating industrial pollution – The case of Finland. Helsinki 2007.

*Simola, Heikki:* Suomalaisen kulttuurimaiseman synty. Teoksessa Telkänranta, Helena (toim.) Laulujoutsenen perintö. Suomalaisen ympäristöliikkeen taival. Porvoo 2008.

*Somerpalo, Sirpa – Luppi, Päivi:* Hämeen maakunnallinen maisemaselvitys. Julkaisu II:190. Hämeen liitto. Hämeenlinna 2003.

*Suvantola, Leila – Similä, Jukka:* Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011.

*Syrjänen, Olavi:* Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.

*Syrjänen, Olavi:* Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Tampere 2005.

*Tala, Jyrki:* Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 163. Helsinki 1999.

*Tala, Jyrki:* Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki 2001.

*Tapaninen, Annikka – Kauppinen, Tapani – Kivinen, Kirsti – Kotilainen, Helinä – Kurenniemi, Marja – Pajukoski, Marja:* Ympäristö ja hyvinvointi. Porvoo 2002.

*Tiitta, Allan:* Suomalaisen maiseman hahmottuminen. Teoksessa Pitkäranta, Inkeri – Rahikainen, Esko (toim.) Suomalainen maisema. Maisemantutkimuksen näkökulmia. Helsinki 2002.

*Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi.* Suomen ympäristö 15/2011. Ympäristöministeriö. Helsinki 2011.

*Tolvanen, Jukka Pekka:* Kansainvälinen luonnonsuojeluoikeus ja maankäyttö. Teoksessa Hollo, Erkki J. – Parkkari, Juhani K.: (toim.) Kansainvälinen ympäristöoikeus. Jyväskylä 1994.

*Tolvanen, Jukka Pekka:* Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Jyväskylä 1998.

*Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt.* Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Ympäristöministeriö. Helsinki 2009.

*Tuori, Kaarlo:* Julkisoikeuden perusteet. Helsinki 2000.

*Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

*Uusitalo, Kaija:* Lopen vanhan kirkon mäki. Ympäristönhoitosuunnitelma. Loppi-seura ry. Loppi 2002.

*Vainio, Maarit – Kekäläinen, Hannele – Alanen, Aulikki – Pykälä, Juha:* Suomen perinnebiotoopit. Perinnemaisemaprojektin valtakunnallinen loppuraportti. 527/2001. Suomen ympäristökeskus. Vammala 2001.

*Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa.* Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 9. Ympäristöministeriö. Helsinki 2003.

*Vanhan kirkon ympäristön maiseman ja maankäytön historian selvitys.* Tekijä insinööritoimisto Paavo Ristola Oy. Lopen kunta. 30.4.2002.

*VAT vaikuttavammaksi.* Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia. Suomen ympäristö 13/2012. Ympäristöministeriö. Helsinki 2012.

*Veistola, Tapani:* Luonnonsuojelu EU-Suomessa. Teoksessa Telkänranta, Helena (toim.) Laulujoutsenen perintö. Suomalaisen ympäristöliikkeen taival. Porvoo 2008.

*Vesala, Riitta:* Kestävän kehityksen esteet ja mahdollisuudet kunnan maankäytön suunnittelussa. Julkaisu 2/1995. Ympäristöministeriö. Helsinki 1995.

*Villikka, Markku – Vuorinen, Tapani:* Hollolan Kirkonseutu – Pyhäniemi. Kulttuurimaiseman suojelu osayleiskaavalla. Selvitys 4/1994. Ympäristöministeriö. Helsinki 1994.

*Wager, Henrik:* Päijät-Hämeen rakennettu kulttuuriympäristö. Julkaisu A159. Päijät-Hämeen liitto. Lahti 2006.

*White, N. D.:* The law of international organisations. Manchester University Press. Manchester 1996.

*Yleiskaavamerkinnot ja -määräykset.* Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 11. 2. painos. Ympäristöministeriö. Helsinki 2003.

*Yleiskaavan sisältö ja esitystavat.* Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 13. Ympäristöministeriö. Helsinki 2006.

*Ympäristölainsäädännön soveltaminen tuulivoimarakentamisessa.* Suomen ympäristö 584. Ympäristöministeriö. Helsinki 2002.



## Virallislähteet

*Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.* Komission julistus, 26.5.2003, 2003/35/EY, EUVL L 156, 25.6.2003, s. 17–25.

*Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.* 13.12.2011, 2011/92/EU, EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1–21.

*Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestävä kehitystä koskevan poliittisen toimintaohjelman "Kohti kestävä kehitystä" tarkistamisesta.* 24.9.1998, 2179/98/EY, EYVL L 275, 10.10.1998, s. 1.

*Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta.* 22.7.2002, 1600/2002/EY, EYVL L 242, 10.9.2002, s.1.

*Euroopan unionin perusoikeuskirja.* 7.12.2000, 2000/C 364/01, EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1–22.

*Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto.* EYVL C 325, 24.12.2002, s. 107–108.

*Euroopan yhtenäisasiakirja.* EYVL L 169, 29.6.1987, s. 1.

*Eurooppalainen maisemayleissopimus.* SopS 14/2006.

*EV 110/2005 vp – HE 73/2005 vp:* Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

*HaVL 21/1998 vp – HE 101/1998 vp:* Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 192/1994 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

*HE 79/1996 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 1/1998 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

*HE 101/1998 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 73/2005 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

*HE 23/2008 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

*KM 1980:44. Maisematoimikunnan mietintö. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki 1980.*

*KM 1985:4. Maisemansuojelun kehittämistoimikunnan mietintö. Ympäristöministeriö. Helsinki 1985.*

*KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1992.*

*Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta vuoteen 2020 ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”, 29.11.2012, KOM (2012) 710 lopullinen.*

*Komission tiedonanto Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia, 15.5.2001, KOM (2001) 264 lopullinen.*

*Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Kuudes ympäristöä koskeva Euroopan yhteisön toimintaohjelma ”Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta”, 24.1.2001, KOM (2001) 31 lopullinen.*

*Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta. 13.12.2007, 2007/C 306/01, EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–41.*

*Maa- ja metsätalousministeriön asettamispäätös maatalouden ympäristötukijärjestelmää valmistelevasta työryhmästä 27.4.2011. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki 2011.*

*Maisema-alue työryhmän mietintö I: 1992:66. Maisemanhoito. Ympäristöministeriö. Helsinki 1992.*

*Maisema-alue työryhmän mietintö II: 1992:66. Arvokkaat maisema-alueet. Ympäristöministeriö. Helsinki 1992.*

*Neuvoston direktiivi luonnonvaraisten lintujen suojelusta. 2.4.1979, 79/409/ETY, EYVL L 103, 25.4.1979, s. 1–18.*

*Neuvoston direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta. 21.5.1992, 92/43/ETY, EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–158.*

*Neuvoston direktiivi ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta. 7.6.1990, 90/313/ETY, EYVL L 158, 23.6.1990 s. 56–58 ja EYVL C 112, 20.12.1973, s. 1.*

*Perinnemaisemien hoitotyöryhmän mietintö: 2000:443. Perinnebiotooppien hoito Suomessa. Ympäristöministeriö. Helsinki 2000.*

*PeVL 38/1998 vp – HE 101/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.*

*PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.*

*Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention. Council of Europe. Committee of Ministers.*

*Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. 1.2.1993, 93/C 138/01, OJ C 138, 17.5.1993, p. 1.*

*Sopimus Euroopan perustuslaista. 2004/C 310/01, EUVL C 310, 16.12.2004, s. 11–12 sekä 103–105.*

*Valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä 5.1.1995. Dnro 1/500/95.*

*Valtioneuvoston päätös rakennusperintöstrategiasta 13.6.2001. Ympäristöministeriö. Helsinki 2001.*

*Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja. Opas 5. Ympäristöministeriö. Helsinki 2001.*

*VNS 2/2000 vp: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.*

*Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta. SopS 19/1987.*

*Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. (Århusin sopimus). SopS 122/2004.*

*YmVL 2/1994 vp – HE 309/1993 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.*

*YmVL 7/2001 vp – E 34/2001 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvitykseen komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta 2001–2010 (kuudes ympäristöä koskeva toimintaohjelma).*

*YmVL 11/2008 vp – MINS 3/2008 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto ministeriön selvitykseen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.*

*YmVL 2/2013 vp – E 177/2012 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvitykseen komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta vuoteen 2020 ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”.*

*YmVM 6/1998 vp – HE 101/1998 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.*

*YmVM 10/2000 vp – VNS 2/2000 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö valtioneuvoston selontekoon valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.*

*YmVM 11/2005 vp – HE 73/2005 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.*

## Verkkolähteet

*Arvokkaat maisema-alueet. Alueellista ympäristötietoa, Hämeen ELY.*  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=8130&lan=fi> (15.3.2013).

*Arvokkaat maisema-alueet. Ympäristöministeriö.*  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=429797&lan=FI> (27.2.2013).

*Arvokkaiden maisema-alueiden inventointi. Hankkeen tavoite.*  
<http://www.maaseutumaisemat.fi/> (1.3.2013).

*EMAS-järjestelmä. Suomen ympäristökeskus.*  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=431022&lan=FI> (27.3.2013).

*Europa, Summaries of EU legislation, Environment.*  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/environment\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/environment_en.htm) (10.2.2013).

*Euroopan komissio – lehdistötiedote kuudennen toimintaohjelman loppuarviosta.*  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-996\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-996_fi.htm) (8.5.2013).

*Euroopan neuvosto kulttuuriympäristön vaalijana.*  
<http://www.rakennustieto.fi/lehdet/ry/index/lehti/5wvfHVXjQ.html> (27.3.2013).

*Euroopan neuvoston Internet-sivusto.*  
<http://www.coe.int/> (9.2.2013).

*Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous.*  
<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/kvtoimielimet/kvtoimielin-ensv01/esittely.htx> (10.2.2013).

*Eurooppalainen maisemayleissopimus. Ympäristöministeriö.*  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=375326&lan=FI> (17.4.2013).

*Hollolan historiaa. Hollolan kunta.*  
<http://www.hollola.fi/keskus/frame/frame1.htm> (16.3.2013).

*Hollolan kunta. Kaavoituskatsaus 2012, Kaavoitusohjelma 2013–2015.*  
[http://www.hollola.fi/ymparisto/kaavoitus/Kaavoituskatsaus\\_2012.pdf](http://www.hollola.fi/ymparisto/kaavoitus/Kaavoituskatsaus_2012.pdf) (20.3.2013).

*Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.*  
<http://www.ely-keskus.fi/fi/elykeskukset/hameenely/Sivut/default.aspx> (10.5.2013).

*Hämeenkyrön kansallismaiseman hoito palkittiin.*  
[http://www.rakennusperinto.fi/news/Uutiset\\_2008/fi\\_FI/hameenkyronkansallis/](http://www.rakennusperinto.fi/news/Uutiset_2008/fi_FI/hameenkyronkansallis/) (9.4.2013).

*Hämeenlinna-tietoa. Kaupunginosat. Lammi.*  
<http://www.hameenlinna.fi/Hameenlinna-tietoa/Kaupunginosat/70-Lammi/> (5.7.2013).

*Kansalliset kaupunkipuistot. Ympäristöministeriö.*  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=418577&lan=FI> (9.4.2013).

*Kansallismaisemat.*

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=686&lan=fi> (9.4.2013).

*Keskeisimmät sopimukset ja niiden valvonta.*

<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=39164&contentlan=1&culture=fi-FI> (26.2.2013).

*Kestävä kehitys. Mitä on kestävä kehitys.*

[http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Kestava\\_kehitys/Mita\\_on\\_kestava\\_kehitys](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Kestava_kehitys/Mita_on_kestava_kehitys) (2.3.2013).

*Kulttuuri, koulutus, liikunta, nuoriso ja ympäristö.*

<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35776&contentlan=1&culture=fi-FI> (26.2.2013).

*Kulttuuriperintöön liittyvät yleissopimukset.*

[http://www.nba.fi/fi/ajankohtaista/kansainvalinen\\_toiminta/kulttuuriperinto\\_ja\\_en/yleissopimukset](http://www.nba.fi/fi/ajankohtaista/kansainvalinen_toiminta/kulttuuriperinto_ja_en/yleissopimukset) (27.3.2013).

*Kuntainfo. Loppi lyhyesti.*

<http://www.loppi.fi/Loppi/Info/Kuntainfo/Loppi-lyhyesti/> (15.3.2013).

*Kunta ja hallinto. Synty ja historiaa.*

[http://www.hattula.fi/portal/fi/kunta\\_ja\\_hallinto/synty\\_ja\\_historiaa/](http://www.hattula.fi/portal/fi/kunta_ja_hallinto/synty_ja_historiaa/) (15.3.2013).

*Kuntalain kokonaisuudistus. Valtiovarainministeriö.*

[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0107\\_kuntauudistus/09\\_kuntalakiuudistus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/09_kuntalakiuudistus/index.jsp) (6.7.2013).

*Kuntapalvelut. Asuminen. Tontit. Kirkonkylä. Esittely Kyyniönrinne.*

<http://www.loppi.fi/Loppi/Palvelut/Kuntapalvelut/Asuminen/Tontit/Kirkonkyla/Esittely-Kyynionrinne/> (15.3.2013).

*Lajien suojelu EU:n lintu- ja luontodirektiiveissä. Ympäristöministeriö.*

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=79435> (10.2.2013).

*Lissabonin sopimus.*

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0033\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0033_fi.htm) (11.3.2013).

*Maaseudun kehittäminen.*

[http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maaseudun\\_kehittaminen.html](http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maaseudun_kehittaminen.html) (21.5.2013).

*Maisemansuojelu ja -hoito. Alueellista ympäristötietoa, Häme.*

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=2608&lan=fi> (14.3.2013).

*Maisemansuojelu ja -hoito. Ympäristöministeriö.*

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=430431&lan=FI> (14.3.2013).

*Natura 2000 -verkosto turvaa monimuotoisuutta.*

[http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon\\_monimuotoisuus/Luonnonsuojelualueet/Naturaalueet](http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Luonnonsuojelualueet/Naturaalueet) (10.2.2013).

*Perusoikeuskirja.*

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33501\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_fi.htm) (1.3.2013).

*Rakennussuojelua ja maisemansuojelua koskeva lainsäädäntö. Ympäristöministeriö.*

[http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto\\_ja\\_rakentaminen/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Rakennussuojelua\\_ja\\_maisemansuojelua\\_koskeva\\_lainsaadanto](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Rakennussuojelua_ja_maisemansuojelua_koskeva_lainsaadanto) (15.3.2013).

*Suomen paras maisemahanke. Ympäristöministeriö.*

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=423694&lan=FI> (9.4.2013).

*The Congress in brief. Presentation.*

[http://www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_en.asp?mytabsmenu=1](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1) (18.4.2013).

*Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet valtioneuvoston periaatepäätöksessä.*

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=15355> (11.3.2013).

*Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 13.11.2008.*

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=94400> (22.5.2013).

## **Oikeustapaukset**

KHO 31.12.2004 T 3528

KHO 15.1.2008 T 33

## LYHENTEET

A	Asetus
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EMAS	EMAS-järjestelmä (the Eco-Management and Audit Scheme)
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EV	Eduskunnan vastaus
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HAO	Hallinto-oikeus
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komitean mietintö
KOM	Euroopan yhteisöjen komissio
L	Laki
LSA	Luonnonsuojeluasetus
LSL	Luonnonsuojelulaki
MINS	Ministeriön selonteko
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
OJ	Official Journal
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen Perustuslaki
RakL	Rakennuslaki
SopS	Sopimussarja
VAT	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
VNS	Valtioneuvoston selonteko
Vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YmVL	Ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM	Ympäristövaliokunnan mietintö

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Tutkimuksen tausta

### 1.1.1. Katsaus ympäristöoikeuteen

Ympäristönsuojelu on ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta välttämätöntä. On myös väitetty, että ihminen ei voi säätää lakeja onnistuneesti ottamatta huomioon luonnon lakeja. Lakien vaikutuspiirin ulkopuolella voi nähdä olevan luonnontieteiden lainalaisuuksien lisäksi yhteiskunnallisia kehitysilmiöitä, kuten väestönkasvua, köyhyyttä ja useita sosiaalis-taloudellisia kysymyksiä. Erilaiset ympäristömuutokset ja ympäristön pilaantuminen ovat olleet merkittävimpana syynä ympäristötieteiden kehittymiselle, oikeustiede mukaan lukien. Yhteiskunta alkoi kehittyä ristiriidassa ympäristön kanssa, ja erityisesti luontoympäristön sietokykyä ylläpitävät luonnonlait ylitettiin jo vuosikymmeniä sitten. Ympäristöoikeuden yksi tarkoitus onkin ristiriidoista nousevien jännitteiden hallinta.<sup>1</sup>

Tieteellisen tutkimuksen paljastamat osin huolestuttavatkin mallit ovat olleet viime vuosikymmeninä avain tieteelliseen kiinnostukseen ympäristöä kohtaan.<sup>2</sup> Ympäristötutkimus laajeni luonnontieteellisten oppialojen ulkopuolelle, esimerkiksi yhteiskuntatieteisiin 1960–1970-luvuilla, kun huoli ympäristöstä tuli esiin muun muassa Rachel Carsonin, Paul Ehrlichin ja Rooman Klubin vaikutuksesta.<sup>3</sup> Maailmanlaajuinen ympäristön pilaantumisen muodostama suuri haaste on aiheuttanut myös monia ristiriitaisia ja kilpailevia tulkintoja tiedeyhteisön sisällä.<sup>4</sup> Keskeisenä ympäristöoikeuden mahdollistaneena tekijänä nähdään usein luonnontieteellisen tiedon kasvu ja kehitys. Näin ympäristölainsäädännön taustalla on tunnistettavissa oikeuden kiinteä yhteys luonnontieteelliseen tietoon. Ympäristöoikeudelliset ongelmat tunnistetaan, määritellään ja ratkaisuvaihtoehdot rajataan yhteiskunnallisissa prosesseissa.<sup>5</sup> Myös kauneuden ja oikeuden maailmoilla on toisiinsa runsaasti eritasoisia yhteyksiä, vaikka heti asioiden yhteyttä voi olla vaikea nähdä.<sup>6</sup>

Toimintaa, joka vaikuttaa ympäristöön, on säännelty sinänsä melko pitkään. Jo roomalainen oikeus huomioi kiinteistöltä toiselle ulottuvien häiriövaikutusten rajoittamisen. Esimerkiksi Ruotsi-Suomen keskiaikaisista maakuntalaeista voidaan löytää vesien käyttöön liittyviä säännöksiä. 1700–

---

<sup>1</sup> Hollo 2004a, s. 1.

<sup>2</sup> Cudworth 2003, s. 2.

<sup>3</sup> Ks. esim. Lummaa ym. 2012, s. 15.

<sup>4</sup> Schnaiberg & Gould 1994, s. 4.

<sup>5</sup> Kumpula & Määttä 2002, s. 208–209.

<sup>6</sup> Ekroos 1995, s. 1.



1800-luvulta alkaen säännöksiä on ollut Suomessa myös rakentamista ja terveydenhoitoa koskien. 1900-luvun alkupuolella maassamme säädettiin eräistä naapuruussuhteista annettu laki eli naapuruussuhdelaki (26/1920) sekä luonnonsuojelulaki (71/1923). Ympäristöoikeuden juuret ovat sekä kansainvälisesti että kansallisesti naapuruusoikeudessa ja yleisen järjestyksen sekä turvallisuuden ylläpidon sääntelyssä. Oikeudenalan lähtökohta on siis osin yksityisoikeudellinen ja osin julkisoikeudellinen.<sup>7</sup> Ympäristöoikeuden oikeudenala muodostuu niistä normistoista, jotka ohjaavat ympäristöön ja sen tilaan vaikuttavia toimenpiteitä. Normeilla säännellään ihmisen suhdetta ympäristöön. Oikeudenalana ympäristöoikeus käsittää ympäristönkäytön ja -suojelun.<sup>8</sup> Tradition edelleen kehittäminen on osa oikeustiedettä,<sup>9</sup> ja nykyisin modernilla ympäristöoikeudella on vakiintunut asema kansainvälisessä oikeudenalajaottelussa. Ympäristöoikeus sisältää kolme sääntelytasoa eli unionioikeudellisen Euroopan unionin tason, Suomen kansallisen tason sekä kansainvälisen tason eli niin sanotun kansainvälisen yhteisön tason.<sup>10</sup>

Luonnonsuojeluaate on lähtöisin 1800-luvun luonnonrauhoituksista. Arvokkaat ja harvinaiset luontokohteet yritettiin rajata jo tuolloin suojaan hyödyntämiseltä ja turmelemiselta. Vuoden 1923 luonnonsuojelulain johtoajatus olikin erillisten suojelusaarekkeiden perustaminen. Oikeustieteessä luonnon käsitteellä tarkoitetaan edelleen alkuperäistä ja koskematonta luontoa, joka on kulttuuriympäristön ja rakennetun ympäristön ulkopuolella. Luonnon käsite ei ole saanut määritelmää kotimaisessa lainsäädännössä, eikä edes EU-direktiiveissä. Luonnonsuojelulakiin on lisätty luontovahinkoa koskeva säännös EU:n ympäristövastuudirektiivin perusteella, mutta luonnon käsitettä ei ole siinäkään määritelty, vaan ainoastaan edellytetty. Havahtuminen ympäristöongelmiin 1960-luvulta alkaen sai aikaan ajatuksia ympäristön pilaantumisen torjumisesta, mikä puolestaan johti laajaan oikeudelliseen sääntelyyn. Samalla juridiikkaan muodostui järjestelmällinen tapa luonnonsuojelun, kuten kohdesuojelun, ja ympäristönsuojelun eli ympäristön pilaantumisen torjunnan erottamiseen toisistaan. Luonnolla on myös sinällään itseisarvo eli sillä on oikeudellisessa kontekstissa arvo riippumatta millaiset sen osien hyödyntämismahdollisuudet ovat. Oikeudenalana ympäristöoikeus on ensimmäinen, joka pyrkii suojaamaan ihmisen välittömän oikeus- ja etupiirin, kuten omaisuuden ja terveyden, ulkopuolelle jääviä asioita. Ihmisellä on velvollisuus kunnioittaa luontoa ja luonto saa suojatun aseman, kun sitä suojaa velvollisuuden noudattamisen ohella asianmukainen lainsäädäntö.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 48.

<sup>8</sup> Kuusiniemi & Kumpula 1997, s. 1.

<sup>9</sup> Määttä 1999, s. 4.

<sup>10</sup> Hollo 2001, s. 9.

<sup>11</sup> Kuusiniemi 2012, s. 63–65.

Oikeusjärjestys, joka koostuu puhtaista muodollisin tunnusmerkein toimivista oikeusnormeista, on vakaa, mutta toisaalta myös jäykkä. Sääntely on toimivimmillaan ajantasaista, mutta osin myös historiaan katsovaa. Jäykkyys nousee esiin ja muodostuu ongelmaksi, jos sääntelyn tavoitteet edellyttäisivät muuttuneissa olosuhteissa tehokkaasti toteutuakseen vahvaa tilannekohtaista harkintaa, johon oikeusnormit eivät anna mahdollisuuksia. Myös luonnonvarasääntelyssä ilmenee joustavuuspaineita. Luonnonvaraoikeudelle onkin tyypillistä se, että sääntelykohteen dynaamisuutta ja sääntelyn kohteena olevien toimijoiden käyttäytymistä on hankala ennakoida. Näin ollen luonnonvaraoikeudessa erityisolosuhteiden huomiointi korostuu lain soveltamisessa. Oikeudelliset säännöt tulisi myös asettaa ja päätökset tehdä mahdollisimman lähellä niitä, joihin päätöksillä ja säännöillä on vaikutusta. Ylikansallista päätöksentekoa tulisi siten mahdollisuuksien mukaan välttää. Tällöin noudatetaan toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatetta. Luonnonvarasääntely on muuttunut vähitellen yksityiskohtaisemmaksi ja saanut lisää teknisiä piirteitä. Toisaalta se koskee yhä useammin arkisia asioita. Ympäristösääntelyssä voidaan lisäksi nähdä säädösten sisäiseen ja oikeudenalojen väliseen integroitumiseen johtavia kehityspiirteitä.<sup>12</sup>

Ympäristösääntelyn kehitys liittyy laajempaan sosiaaliseen muutokseen, jossa ympäristöä koskevat ongelmat on alettu nähdä merkittävinä. Ympäristösääntelyn kasvu on ollut yksi nopeimmista sääntelyn aloista viimeisten vuosikymmenten aikana. Sääntely on laajentunut asioihin, joita ei ole aiemmin säännelty, ja sääntely on myös syventynyt eli aiemmin säänneltyjä toimintoja on alettu säännellä entistä intensiivisemmin. Merkittävistä ja jatkuvista muutoksista johtuen erityisesti ympäristölainsäädännöstä on tullut osin sirpaleista. Lisäksi vanhaa sääntelyä on korvattu uudella. Tätä osoittaa myös se, että vuoteen 1990 mennessä säädetty ympäristölainsäädäntö on pääosin kumottu ja uudistettu. Huolimatta nykyisestä yhteiseurooppalaisen ympäristösääntelyn vahvuudesta, kansallisilla ympäristölainsäätäjillä on edelleen merkittävä rooli ympäristölainsäädännön laatijoina. Hallinnolliset rakenteet ovat edelleen pitkälti kansallisia ja EU-direktiivit antavat usein mahdollisuuden implementoinnin toteutuksen suunnitteluun. EU:n toimivalta ei myöskään ulotu kaikille ympäristöpolitiikan lohkoille, kuten maankäytön suunnitteluun ja ympäristöveroihin, ja EU:n ympäristösäännöstö asettaa usein vain minimivaatimukset, joita kansallinen lainsäätäjä voi tiukentaa tai joiden lainsäädäntöä voidaan laajentaa koskemaan EU:n vaatimuksia kattavammin. Siten kansallisilla lainsäätäjillä ja lainsäätämisperinteillä on edelleen merkittävä rooli yksityiskohtaisessa ympäristölainsäätämisessä.<sup>13</sup> Lisäksi on tavanomaista, että tiedemiehet ja ympäristönsuojelijat

---

<sup>12</sup> Karhu & Määttä 2010, s. 63–72.

<sup>13</sup> Similä 2007, s. 77–122.

analysoivat ja julkistavat ympäristöongelmia, jonka jälkeen hallitukset saattavat voimaan ympäristöä koskevia lakeja ja määräyksiä.<sup>14</sup>

Ympäristö on oikeudellisena käsitteenä vielä nuori. Vakiintuminen tapahtui lainsäädäntöön vasta 1960-luvulta lähtien. Ympäristön osaelementtien (maa, vesi ja ilma) oikeudellinen tiedostaminen sen sijaan tapahtui paljon aiemmin juuri sen vuoksi, että niillä oli huomattavasti suurempi merkitys ihmisille terveydellisten tai taloudellisten maankäyttöintressien vuoksi. Vasta noin 1800-luvulla muodostui tarpeita suunnitella maankäyttöä, kuten taajamia ja liikenneväyliä. Näin kaavoitus muodostui maankäytön suunnitteluvälineeksi. Tällä tavalla syntynyttä asiakokonaisuutta nimitettiin Suomen oikeudenalajaottelussa aluksi talousoikeudeksi, myöhemmin maa- ja vesioikeudeksi. Ympäristöoikeus kehittyi maa- ja vesioikeudesta omaksi kokonaisuudeksi 1970-luvulla.<sup>15</sup>

Ympäristö on käsitteenä lisäksi hyvin moniulotteinen. Ympäristöstä voidaan puhua esimerkiksi yleiskielellä, laajasti eri ympäristötieteiden tai erityisesti ympäristöoikeuden osalta. Ympäristön käsitteellä voi olla hyvin laaja perusta tai konkreettisissa yhteyksissä myös melko suppea pohja. Ympäristön käsitteellä ja sen määrittelyllä ei kuitenkaan ole keskeistä merkitystä säännöksiin soveltamisessa tai sääntelyn vaikutusten osalta. Oikeudellisen sääntelyn sisältöä eivät ympäristöä koskien määrää säädökset, joissa puhutaan ympäristöstä, vaan se, miten sääntely kokonaisuudessaan määrittää ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. Ympäristöoikeudellisen tarkastelun kohteena on fyysinen ympäristö, ja sen jako elolliseen (elävä luonto, eläimet, kasvit ja ihmiset) ja elottomaan (maaperä, kallioperä, topografia, vesi ja ilmasto) ympäristöön on tavanomaista. Myös luontoympäristö–kulttuuriympäristö-kahtiajakoa käytetään tyypillisesti. Muun muassa uuden voimassa olevan luonnonsuojelulain (1096/1996) 1 §:n tavoitesäännöksessä luonnonympäristöä kuvataan vastakohtana (HE 79/1996 vp) rakennetulle ympäristölle<sup>16</sup>. Yksi tunnetuimmista kansainvälisistä sopimuksista, Unescon maailmanperintösopimus vuodelta 1972, nimittää ympäristön kokonaisuutena maailmanperinnöksi, jonka muodostavat kulttuuri- ja luonnonperintö. Ympäristön käsite on ympäristölainsäädännössä runsaasti esillä ja käytössä, mutta sitä ei kuitenkaan pyritä tavallisesti määrittelemään. Määrittely ei olekaan tavanomaisesti tarpeellista, vaan soveltamiskysymykset voidaan ratkaista muilla perusteilla.<sup>17</sup> Luonnonperinnön säilyttämisen taustalta löytyvät osin maisemalliset ja esteettiset näkökohdat, osin luonnonarvojen suojelu<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Gunningham ym. 2003, s. 1.

<sup>15</sup> Hollo 2004b, s. 1.

<sup>16</sup> Ks. tarkemmin HE 79/1996 vp., s. 26.

<sup>17</sup> Ekroos ym. 2010, s. 3. Ks. myös Kuusiniemi ym. 2001, s. 45–46.

<sup>18</sup> Tolvanen 1994, s. 264.

Tutkimuksellinen huomio on keskittynyt ympäristöoikeudessa perinteisesti varsin heikosti yleisiin oppeihin. Sen sijaan käytännöllisten ongelmien ratkaiseminen on ollut oikeudenalalle pitkään tyypillistä. Sääntökeskeiseen oikeusdogmatiikkaan painottuminen on myös ollut ominaista ympäristöoikeustieteelle, keskittyen osin jopa kielellisiin muotoiluihin. Erityisenä metodiikkana ympäristöoikeudessa on nähty monitieteisyys ja ongelmakeskeisyys. Viime aikoina kiinnostus yleisiin oppeihin on alkanut laajentua myös ympäristöoikeuden alueelle. Lisäksi sääntelyn kokonaisuuden arvioinnin painottuminen tietyistä näkökulmasta tarkasteltuna on yleistynyt ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa. Normiston kehitys ja laajentuminen on osaltaan mahdollistanut synteettisen lähestymistavan muodostumisen. Itsenäisenä oikeudellisena kehityspiirteenä ympäristönsuojelullisen sääntelyn voidaan nähdä kasvaneen vähintään osin irrallisena hyvinvointivaltio-oikeusvaltio-tarkastelusta. Ympäristölainsäädännön kasvun ja ympäristönäkökulman muodostumisen käytännössä osaksi kaikkea lainsäädäntöä, voidaankin katsoa kuvastavan hyvinvointivaltiollisen lainsäädännön kehitystä keskeisesti.<sup>19</sup>

Kansainvälisen, eurooppalaisen ja kansallisen oikeuden kytkeytyminen tiiviisti toisiinsa on yksi ympäristö- ja luonnonvarasääntelyn perusominaisuuksista. Kansainvälisen ja kansallisen ympäristöoikeuden raja on liukuva. Esimerkiksi EU-oikeuden keskeinen etusijaperiaate vaikuttaa kansalliseen lainsäädäntöön nähdessä voimakkaasti. Tämä myös ympäristösääntelyyn vaikuttava etusija toteutuu kahdessa suhteessa. Jäsenvaltioiden tulee panna EU-sääntely täytäntöön kansallisesti, ja toimia valvoo komissio. Toisaalta kansallista ympäristö- ja luonnonvaralainsäädäntöä sovellettaessa, lakien soveltamiseen vaikuttavat kansallisen lainsäädännön taustalla olevat EU-direktiivit direktiivien tulkintavaikutuksen kautta. Kansallisella parlamentilla ei usein ole todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa ylikansallisesti tehtäviin päätöksiin.<sup>20</sup>

Ympäristölainsäädännön ongelma on ollut tehottomuus, jota on aiheuttanut poliittisen tahdon ja osaamisen puute sekä muiden resurssien niukkuus. Ympäristösääntelyä ei voida edelleenkään asettaa realistisesti muun lainsäädännön yksinomaiseksi ohjenuoraksi, eikä ympäristöviranomaisilla voi olla ratkaisuvalltaa kaikilla hallinnonaloilla. Siksi ympäristötavoitteiden koordinointi ja integrointi eri lainsäädäntölohkojen kesken on ollut hallitseva tapa lähestyä. Läpäisyvaikutuksen mukaan ympäristötavoitteet onkin aina huomioitava kaikessa muussa ratkaisutoiminnassa. Perinteisiin oikeudenaloihin verrattuna ympäristösektori on avoin erilaisille yhteistyörakenteille. Kansalaisten oikeus ympäristöä koskevan tiedon saamiseen sekä oikeus osallistua kaikkeen omaa

---

<sup>19</sup> Määttä 1999, s. 11–12, 119.

<sup>20</sup> Karhu & Määttä 2010, s. 69.

elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon ilmentävät tätä avoimuutta. Toisaalta lisääntynyt byrokratia ja unionin sidonnaisuudet eivät aina helpota ympäristöasioiden ja ongelmien hoitoa.<sup>21</sup>

Ympäristö ja ihmisten hyvinvointi kehittyvät vuorovaikutuksessa toisiinsa. Ympäristön ulottuvuuksia määritetään usein luontoympäristön, sosiaalisen ympäristön ja rakennetun ympäristön käsitteillä. Voidaan puhua myös kulttuuriympäristöstä ja psykofyysisestä ympäristöstä. Ympäristön jatkuva muutos on samalla voimavara ja riski. Hyvä ympäristö rakentuu monien eri ihmisten osaamisen ja useiden alojen yhteistyön kautta.<sup>22</sup> Hyvinvointi on ulkoisesti pitkälti riippuvaista yhteiskunnasta, jossa yksilö elää.<sup>23</sup> Kuntien ja valtion vastuu hyvinvoinnista on merkittävä.

Myös viimeisessä vuonna 2011 julkaistussa hallitusohjelmassa korostetaan ympäristöpolitiikan ja ympäristönsuojelun merkitystä yhteiskunnalle. Hyvinvoinnin edellytyksinä nähdään muun muassa puhdas ympäristö, luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja laadukas asuinympäristö. Tavoitteena on mahdollistaa ekologisesti kestävä kasvu, joka huomioidaan myös läpi kaikkien hallinnonalojen. Hallitus lupaa myös vahvistaa ympäristöhallinnon roolia esimerkiksi hallinnonalat ylittävissä koordinaatiotehtävissä. Suomi tekee lisäksi aktiivista kansainvälistä yhteistyötä, jotta ympäristöhaasteet saataisiin ratkaistua. Hallitusohjelmassa mainitaan myös arvokkaan rakennusperinnön ja vanhojen kulttuuriympäristöjen säilyttämisen tärkeys, joita suojataan muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ja muun rakennussuojelulainsäädännön keinoin. Vaikka hallitusohjelmassa korostetaan monin tavoin maankäytön ja rakentamisen suunnittelun, toteuttamisen, sujuvuuden ja avoimuuden merkitystä, ei maisemakysymyksiä ole erikseen huomioitu ohjelmassa. Toisaalta esimerkiksi lähiympäristön suunnittelun osallistumismahdollisuuksien ja kuulemisen parantamista erityisesti lasten ja nuorten osalta on pohdittu.<sup>24</sup>

### **1.1.2. Maisemansuojelun taustaa**

Kansallinen kiinnostus maisemansuojeluun pohjautuu osin taiteeseen, sillä maisemat ja ihmisen suhde luontoon on ollut yksi keskeisimmistä teemoista suomalaisessa taiteessa. Erityisesti sisämaan luonto oli pitkään kartoittamatonta aluetta ja taiteilijoille oli tärkeää osoittaa sen maisemalliset arvot ja herättää kansallista arvostusta maahan. Mielikuvat aitoon ja koskemattomaan luontoon innoittivat taiteilijoita, ja maisemaa ei ainoastaan katsottu, vaan sinne kuljettiin ja sitä koettiin eri aisteilla.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Hollo 2009a, s. 10.

<sup>22</sup> Tapaninen ym. 2002, s. 26–27.

<sup>23</sup> Tapaninen ym. 2002, s. 59.

<sup>24</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, s. 68–73.

<sup>25</sup> Heinänen ym. 2011, s. 15.

Ensimmäiset suomalaiset maisemakäsitykset pohjautuvat myös kansanrunouteen<sup>26</sup>, ja Kalevalaan sekä Kantelettareen. Suomalaisista maisemista antoivat yksityiskohtaista tietoa ensimmäisenä maanmittarit, joiden töitä löytyy 1600-luvulta alkaen. Suurin osa niistä maisemista, joita pidetään kauniina, yhdistyy 1800-luvun taiteilijoiden kuviin ja teksteihin. Käsitys suomalaisesta maisemasta on kuitenkin muuttunut ja laajentunut 1900-luvulla merkittävästi. Samalla suhtautuminen luontoon on muuttunut suuresti. Taloudelliset laskelmat ohittivat ensin maisemalliset arvot, kunnes vuosisadan loppupuolella ekologinen, luonnonsuojelullinen aspekti alkoi saada enemmän sijaa.<sup>27</sup> Maisemansuojelu koskeekin yleensä ympäristön säilyttämistä, mutta varsinkin alkuperäisestä luonnosta puhuttaessa tarkoitetaan luonnon piirteiden esteettistä arvottamista.<sup>28</sup>

Maa- ja metsätalousministeriö asetti vuonna 1977 maisematoimikunnan selvittämään muun muassa niitä periaatteita, joita luonnonmaiseman ja maatalouden muovaaman niin sanotun perinteisen maisemakuvan suojelemisessa olisi noudatettava, sekä kokoamaan ne perusteet, joiden kautta maisemakokonaisuuksia voitiin valita suojelun piiriin. Myös maisemansuojelun taloudellisiin vaikutuksiin ja viranomaisten yhteistyöhön haluttiin kiinnittää jo tuolloin huomiota. Toimikunnan mietintö valmistui vuonna 1980<sup>29</sup>. Näin Suomessa hahmoteltiin ensimmäisestä kertaa valtakunnalliset maisemansuojelun pääperiaatteet. Maisemansuojelun kehittämiseksi toimikunta teki useita yleisiä ja erityisiä maisemansuojeluun liittyviä käytäntöä ja lainsäädäntöäkin koskevia ehdotuksia. Maa- ja metsätalousministeriö asetti vuonna 1982 uuden toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia lainsäädännölliset ehdotukset maisematoimikunnan vuoden 1980 mietinnön pohjalta yleisen maisemansuojelun kehittämiseksi. Maisemansuojelun kehittämistoimikunnan mietintö<sup>30</sup> valmistui vasta vuonna 1985. Mietinnössä tarkasteltiin muun muassa lainuudistushankkeita, yleistä ja erityistä maisemansuojelua<sup>31</sup> sekä hallinnon kehittämistä ja taloudellisia vaikutuksia. Yleisen maisemansuojelun osalta lainsäädännön uudistamista koskevat ehdotukset eivät ole kaikki vielääkään toteutuneet.<sup>32</sup> Tosin tänä päivänä luonnonsuojelulain lisäksi maisemaa säätelevää

---

<sup>26</sup> Kuvataiteilijoiden ohella monet suomalaiset runoilijat ovat ylistäneet ja dokumentoineet suomalaisen maiseman kauneutta. Eino Leinon Nocturne-runon yksi suosituimmista suomalaisrunoista kautta aikojen. Leino kuvasi 1900-luvun alussa suomalaista maisemaa Nocturne-runon ensimmäisessä säkeessä oivallisesti. Ks. tarkemmin esim. Kaakinen, Tuomas 2013, Nocturne: kuvia suomalaisuudesta.

<sup>27</sup> Tiitta 2002, s. 12–16.

<sup>28</sup> Ekroos 1995, s. 32.

<sup>29</sup> Ks. KM 1980:44.

<sup>30</sup> Ks. KM 1985:4.

<sup>31</sup> Yleisellä maisemansuojelulla tarkoitetaan niitä maisemallisten arvojen säilyttämisen vaatimuksia, jotka tulee huomioida maisemaa muuttavissa toimenpiteissä. Näin maisemaa pyritään säilyttämään kaikkialla mahdollisimman hyvänä, mutta ei estämään maisemaa muuttavaa toimintaa. Erityisellä maisemansuojelulla tarkoitetaan toimintaa, joka kohdistuu ympäröivää yleismaisemaa arvokkaampiin luonnon- ja kulttuurimaisema-alueisiin niiden maisemakuvan ylläpitämiseksi, vaalimiseksi ja kehittämiseksi. KM 1985:4, s. 4.

<sup>32</sup> KM 1985:4; Ekroos 1995, s. 96–100.

kansallista säännöstöä löytyy useista eri laeista, joita tarkastellaan myöhemmin tässä tutkimuksessa. Maisemaa koskeva lainsäädäntö on silti melko uutta ja osin myös puutteellista.

Maisemansuojelun erityisnormisto onkin kehittynyt Suomessa suhteellisen myöhään. Maisemansuojelu voidaan jakaa kahteen ryhmään: positiiviseen eli aktiiviseen maisemansuojeluun, jonka avulla on tarkoitus osoittaa erityisen arvokkaat ja säilytettävät alueet, ja passiiviseen suojeluun, jota koskeva normisto sääntelee lähinnä erilaisia maisemanmuutoshankkeita.<sup>33</sup> Suomessa ei ennen uutta luonnonsuojelulakia ole ollut voimassa nimenomaan maisemansuojelua koskevaa sääntelyä. Maisemansuojelun edellytykset ovat kuitenkin olleet mahdollisina suojelun edellytyksinä myös vanhassa luonnonsuojelulaissa. Toisaalta maisemansuojelua on haitannut lainsäädännöstämme puuttunut maisemansuojelullinen välineistö, jonka vuoksi esimerkiksi muinaismuistolaki (295/1963) ei ole mahdollistanut ainoastaan maisemallisiin syihin perustuvaa muinaisjäännösten suojelua.<sup>34</sup>

Suomessa on laadittu useita maisemansuojelun ja -hoidon sekä suunnittelun maisemapoliittisia strategioita ja tavoiteohjelmia. Maisema-alueityöryhmän mietintö I maisemanhoidosta sekä mietintö II arvokkaista maisema-alueista valmistuivat vuonna 1992<sup>35</sup>. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä vuonna 1995. Valtioneuvoston 5.1.1995 tekemä periaatepäätös valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä perustuu edellä mainittuihin maisema-alueityöryhmän mietintöihin ja niistä käytyyn lausuntokierrokseen.<sup>36</sup>

Valtakunnallisesti arvokkaille maisema-alueille tehdään parhaillaan päivitys- ja täydennysinventointeja, joiden tulee valmistua vuoden 2015 loppuun mennessä. Vuoden 1995 aluevaraukset ovat voimassa, kunnes uudet alueet vahvistetaan valtioneuvoston päätöksellä.<sup>37</sup> Inventointien päätavoite on aluevalikoiman, arvoluokan ja rajausten tarkistaminen, jotta ne vastaisivat uudistuneita maisemanhoidon ohjaus- ja toteuttamisjärjestelmiä. Näihin kuuluvat muun muassa MRL sekä LSL, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, Eurooppalainen maisemayleissopimus ja maatalouden ympäristötuki. Maaseudun kulttuurimaisemat ovat inventointien keskipisteessä, erityisesti tarkastellaan viljelymaisemia ja muita alkutuotannon synnyttämiä maisemia. Myös maisemanähtävyydet selvitetään. Inventoinnit tehdään vuosina 2011–

<sup>33</sup> Ekroos ym. 2010, s. 535.

<sup>34</sup> Ekroos ym. 2010, s. 537.

<sup>35</sup> Ks. tarkemmin Maisema-alueityöryhmän mietintö I (1992:66) sekä Maisema-alueityöryhmän mietintö II (1992:66).

<sup>36</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä 5.1.1995. Dnro 1/500/95. Saatavilla myös sähköisesti: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=28080>.

<sup>37</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet valtioneuvoston periaatepäätöksessä.

2014 maakunnittain ELY-keskusten ja maakuntien liittojen yhteishankkeilla. Kun maan kattava aineisto on valmistunut, kunnilta ja muilta keskeisiltä toimijoilta pyydetään vielä lausunnot maisema-alueista<sup>38</sup>. Tulosten perusteella tehdään uusi ehdotus valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista. Samalla inventoidaan maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet, mutta niistä päättäminen kuuluu maakuntien liitoille.<sup>39</sup>

Suomen valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet eroavat toisistaan osin merkittävästi. Esimerkiksi Länsi- ja Etelä-Suomelle tyypilliset kymmenien kilometrien laajuiset viljellyt jokilaaksot muuttuvat Itä-Suomessa mäkimaastoille ominaisiin muutaman maatalon luomiin suhteellisen pieniin maisemakokonaisuuksiin. Alueellinen vaihtelu on suurta, sillä paikalliset luonnonolot ja maankäytön historiallinen kehitys ovat vaikuttaneet olosuhteisiin. Alueet kuvastavatkin maisemien eri tyyppisiä, joita erityisesti maatalous on muovannut.<sup>40</sup>

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on lisäksi tehty valtioneuvoston päätös<sup>41</sup> vuonna 2000. Valtioneuvosto on antanut päätöksen<sup>42</sup> myös rakennusperintöstrategiasta 13.6.2001. Sen tavoitteena on osaltaan tukea kulttuuriarvojen luovaa ja huomioonottavaa valtion omistajapolitiikkaa yhteisin varoin tuotettujen rakennusten hoitamiseksi. Valtio tukee toimillaan osaltaan rakennusperinnön pelastamista, ja myös perustuslain (731/1999) 20.1 §:n mukaan vastuu ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Maa- ja metsätalousministeriö on puolestaan asettanut 27.4.2011 maatalouden ympäristötukijärjestelmää valmistelevan työryhmän toimikaudelle, joka päättyy 31.12.2013<sup>43</sup>. Maaseudun ja sen kehittämisen tueksi on laadittu myös useita kokonais- ja erityisohjelmia, jotka osaltaan edistävät maaseudun ympäristön ja maiseman suojelemista<sup>44</sup>.

Alueellisilla kulttuuriympäristöohjelmilla linjataan lähinnä rakennetun ympäristön maisemaan liittyvää suunnittelu-, suojelu- ja hoitotyötä. Kansallispuistoverkoston ja erämaa-alueiden perustamisella sekä valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien hyväksymisellä on lisäksi vahvan poliittisen kannanoton myötä merkittävä tuki maisemansuojelun edistämisessä. Natura 2000 -verkostoon kuuluu puolestaan eri suojeluohjelmien kohteita, erämaa-alueita ja muita

<sup>38</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Arvokkaat maisema-alueet. Alueellista ympäristötietoa. Hämeen ELY.

<sup>39</sup> [www.maaseutumaisemat.fi](http://www.maaseutumaisemat.fi). Arvokkaiden maisema-alueiden inventointi. Hankkeen tavoite.

<sup>40</sup> Heikkilä 2002, s. 107.

<sup>41</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000. Saatavilla myös sähköisesti: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BBED4570A-5AAD-41F4-A781-B766A47C61CC%7D/31943>.

<sup>42</sup> Valtioneuvoston päätös rakennusperintöstrategiasta 13.6.2001. Saatavilla myös sähköisesti: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BDB33EB7B-9A4F-48D7-9A71-7C79807E776A%7D/32867>.

<sup>43</sup> Maa- ja metsätalousministeriön asettamispäätös maatalouden ympäristötukijärjestelmää valmistelevasta työryhmästä 27.4.2011.

<sup>44</sup> Ks. tarkemmin [www.mmm.fi](http://www.mmm.fi). Maaseudun kehittäminen.



maisemallisesti merkittäviä kokonaisuuksia. Maisemalle on lisäksi asetettu tavoitteita useissa laaja-alaisesti valmistelluissa mietinnöissä ja oppaissa.<sup>45</sup>

Luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksen ensisijainen päämäärä oli luonto- ja lintudirektiivien täytäntöönpano. Toiseksi tavoitteena oli monipuolistaa luonnonsuojelulain suppeaa keinovalikoimaa. Lailla pyrittiin myös erityisen arvokkaiden maisema-alueiden suojelun kehittämiseen uudella luonnonsuojelualueella lievemmillä suojelumudolla, maisema-alueella. Valtioneuvoston periaatepäätös maisema-alueista ja maisemanhoidosta ei ole kovin tiukka. Sisällöllinen pehmeys johtuu pääasiassa maaseutuhallinnon ja -järjestöjen aiemmasta epäluulosta suojelua ja myös mahdollisia viljelyseutujen maankäytön rajoituksia kohtaan. Periaatepäätös antoi kuitenkin yleisen suunnan Suomessa maisemanhoidon kehittämislle ja hyvän yhteistyön hengelle. Maaseudun neuvontaorganisaatioiden kanssa tehty vahva yhteistyö ja oivallus kulttuurimaisemien tarvitsemasta elinvoimaisesta maaseudusta ovat myöhemmin parantaneet maisemansuojelun ja -hoidon tasoa huomattavasti. Maisema-alueille on rakennettu kuntien, paikallisten asukkaiden ja eri organisaatioiden kesken laadittuja maisemanhoitosuunnitelmia ja maatalouden ympäristötukia on jaettu esimerkiksi perinnebiotooppien kunnostamiseen ja maisemanhoidon toimenpiteisiin. Kannustintyyppiset taloudelliset ohjauskeinot ovatkin käytetyimpiä eri maiden ympäristölainsäädännössä<sup>46</sup>. Maisema-alueiden inventoinnin lisäksi Suomessa on edistetty myös kulttuurimaisemien suojelua. Museovirasto ja ympäristöministeriö ovat selvittäneet rakennetun kulttuuriympäristön erityiskohteet<sup>47</sup>, merkittävät perinnemaisemat ja biotoopit on inventoitu<sup>48</sup>, kansallismaisemia on nimetty 27 alueelle, ja useat kunnat ovat tehneet kulttuuriympäristöohjelmia, jotka huomioivat kulttuurimaiseman arvot ja esittävät niille hoitotoimenpiteitä.<sup>49</sup>

EU:n laajuisen maisemansuojelun aloittaminen voi mahdollistua ekologiseen luonnonsuojeluun yhdistettynä. Elinympäristö- eli luontodirektiivin (92/43/ETY) myötä kehitystä voidaan nähdä tapahtuneen jo alustavasti. Vastaavilla tavoilla maisemansuojelu voi vähitellen saada jalansijaa unionin luonnonsuojelua koskevassa politiikassa ja säännöstössä. Toisaalta maisemalliset arvot liittyvät hyvin kiinteästi kansalliseen kulttuuriin. Maisemallisille arvoille voidaan hahmottaa kaikkia jäsenvaltioita koskevia yhteisiä suuntaviivoja, mutta yksityiskohtia on melko vaikeaa määrittää maisemien suurten eroavaisuuksien takia. Jäsenvaltiot ovat lisäksi tehneet toimenpiteitä maiseman

---

<sup>45</sup> HE 73/2005 vp, s. 13.

<sup>46</sup> Tala 1999, s. 94

<sup>47</sup> Ks. tarkemmin Rakennettu kulttuuriympäristö, valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt 16/1993.

<sup>48</sup> Ks. Perinnemaisemien hoitotyöryhmän mietintö (2000:443).

<sup>49</sup> Heikkilä 2002, s. 108.

suojelemiseksi ja voi olla mahdollista, että EU:n toimenpiteillä ei saavuteta parempaa suojelun tilaa kuin mihin jäsenvaltiot itse voivat päästä.<sup>50</sup>

Ruotsissa luonnonsuojelulaki (Naturvårdslag 822/1964) koskee muun muassa luonnonpuistojen, luonnonreservaattien ja luonnonmuistomerkkien perustamista. Maisemansuojelulle tärkeimpiä ovat lain 19 §:n mukaiset luonnonhoitoalueet. Ruotsin luonnonhoitoalue voidaan lisäksi rinnastaa monissa maissa tyypilliseen luonnonsuojelualueeseen<sup>51</sup>. Niin sanottu luonnonvaralaki<sup>52</sup> (12/1987) koskee Ruotsissa puolestaan ympäristönkäytön suunnittelua. Lain 1 luvun 1 §:ssä säädetään maan, veden ja fyysisen ympäristön käytöstä siten, että ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset näkökohdat on huomioitava kestäväällä tavalla. Lain 2 luvun 6 § koskee erityisesti luonto- ja kulttuuriarvojen suojelua. Säännöksen mukaan kyseisiä arvoja on suojeltava toimenpiteiltä, jotka voivat vahingoittaa luonnon- ja kulttuuriympäristöjä. Lisäksi valtakunnallisesti merkittäviä alueita, kuten luonnonsuojelun, kulttuuriperinnön säilyttämisen ja ulkoilun kannalta tärkeitä kokonaisuuksia, on suojeltava.

Maisema näyttäytyy tutkimuskohteena monimerkityksellisenä. Maiseman käsitteeseen liittyy joukko länsimaaisia merkityksiä, kuten subjektin ja objektin, luonnon ja kulttuurin sekä visuaalisen ja kielellisen merkityksen välisiä suhteita. Maisema voi myös jäsentää suhdetta ympäröivään todellisuuteen ja yhteiskunnalliseen tilaan.<sup>53</sup> Maisema määritetään sekä latinalaisissa (esim. ranskalainen *paysage*) että anglosaksisissa (esim. englantilainen *landscape*) kielissä kahdella tavalla. Se voi tarkoittaa todellista maa-aluetta ja toisaalta silmin havaittavaa näkymää, maisemakuvaa. Myös suomen kieli tuntee kyseiset merkitykset, joskin maisemalla ei yleensä tarkoiteta seutua tai paikkaa.<sup>54</sup>

Kaikki maisemat koostuvat osista. Kauniiksi koetun maiseman monenlaisten osien kokonaisuus miellyttää ihmissilmää.<sup>55</sup> Maiseman perusaineokset muodostuvat elollisista ja elottomista tekijöistä sekä ihmisen vaikutuksesta.<sup>56</sup> Maisemaa ei voi ymmärtää täysin tuntematta sen historiaa. Kulttuurimme lähtökohdat ja saavutukset avautuvat maisemasta. Erityisesti kulttuurimaisema vaatii säilyäkseen hoitamista ja jatkuvaa työtä. Maisemaan ja sen sisältöön vaikuttavat monenlaiset ja monentasoiset tavoitteet, päämäärät, määräykset ja päätökset. Eri aikakausilla vallitsevat arvot

---

<sup>50</sup> Ekroos 1995, s. 73.

<sup>51</sup> HE 79/1996 vp.

<sup>52</sup> Lag om hushållning med naturresurser m.m. (12/1987).

<sup>53</sup> Häyrynen 2005, s. 25.

<sup>54</sup> Rautamäki 1997, s. 14.

<sup>55</sup> Kouki 2011, s. 19.

<sup>56</sup> Ahola ym. 2007, s. 38.

näkyvät maisemassa, joskus jopa ikuisesti.<sup>57</sup> Maisemat ovat tulosta pitkistä prosessista, eivätkä ne tule koskaan valmiiksi. Ne ilmentävät elävää historiaa ja nykypäivää. Maisemat ja niiden suojelu herättävät myös voimakkaita tunteita. Esimerkiksi kansallismaisematyöryhmän valitsema 27 kansallismaisemaa herättivät voimakasta yhteiskunnallista keskustelua erityisesti vuonna 1993, kun valinnat tehtiin.<sup>58</sup> Kansallismaisemilla onkin voimakas symboliarvo, mutta hallinnollista merkitystä niillä ei ole.<sup>59</sup> Jos maisemassa on paljon vetovoimatekijöitä, siinä tapahtuviin muutoksiin reagoidaan yleensä voimakkaammin.<sup>60</sup> Kansakuntien historia ja kulttuuri ilmenevät katsojalle usein maisemaelämyksissä. Jos maisemia ei arvosteta, kansa voi menettää yhteyden identiteettiinsä ja taustaansa. Taide ja tiede saavat myös monissa tapauksissa inspiraationsa maisemasta. Maisemalle syntyy näin arvo, jota oikeusjärjestyskin suojaa. Maiseman kauneus on oikeudellinen käsite, jonka sisältö joudutaan arvioimaan tarkasti jokaisessa yhteydessä.<sup>61</sup>

## **1.2. Tutkimustehtävä**

### **1.2.1. Tutkimuksen tavoitteet, kysymyksenasettelu ja rajaukset**

Tutkimuksen tarkoituksena on maisemaa koskevaa ylikansallista ja kansallista sääntelyä tutkimalla saada tietoa lakien velvoitteiden sisällöistä sekä vaikutuksista maisemaan ja maisemansuojeluun. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitkä oikeudelliset keinot suojelevat arvokkaita maisema-alueita ja miten ne maisemien suojeluun vaikuttavat. Tämä edellyttää seuraaviin kysymyksiin vastaamista:

1. Mitä oikeudellisia keinoja lainsäädännössä on arvokkaiden maisema-alueiden suojelemiseksi?
2. Mitkä vaikutukset kaavoituksella on arvokkaan maisema-alueen suojeluun, ja millainen asema ja velvollisuudet kunnalla on tässä menettelyssä?
3. Miten maisemansuojelu toteutuu tutkimukseen valituissa maisemakohteissa suhteessa lainsäädännön ja kaavoituksen velvoitteisiin?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamalla selvitetään, mikä on voimassa olevan oikeuden kanta arvokkaiden maisema-alueiden suojeluun. Tutkimuskysymykseen vastaamalla on tarkoitus määrittää se lainsäädännöllinen perusta, joka koskee arvokkaiden maisema-alueiden suojelua Suomessa. Ennen tutkimuskysymyksiin vastaamista on tutkittava maisemaa koskevaa

---

<sup>57</sup> Heikkilä 2000, s. 5.

<sup>58</sup> Heikkilä & Timonen 2003, s. 6–7.

<sup>59</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Kansallismaisemat.

<sup>60</sup> Komulainen 2012, s. 50.

<sup>61</sup> Hollo 2009a, s. 358.

kansainvälistä ja kansallista säännösperustaa. Näin ollen on selvitettävä Euroopan unionin oikeuden ympäristösäännöstöä sekä kansainvälisistä ympäristösopimuksista erityisesti maisemansuojeluun keskittyvän Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen tavoitteita ja velvoitteita. Tutkimalla lisäksi perustuslain ja kuntalain säännösperustaa erityisesti ympäristövastuiden ja ympäristöoikeuksien osalta, tarkastelemalla MRL:n säännöksiä kokonaisvaltaisesti ja käymällä läpi LSL:n säännöstöä maiseman ja luonnonsuojelun näkökulmasta, voidaan selvittää kansallisen voimassa olevan lainsäädännön perusta maisemansuojeluun. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastattaessa on myös huomioitava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden velvoitteet. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat ja vaikuttavat maankäyttöön ja rakentamiseen sekä kestävä kehityksen toteuttamiseen, joten niiden velvoitepohjaa on myös syytä tarkastella tässä yhteydessä kattavasti. Perusteltua onkin esittää tutkimukseen liittyen myös kysymys: ”Miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edistävät maisemansuojelua?”

Maankäytön suunnittelulla, päätöksenteolla ja toteuttamisella on merkittävä vaikutus arvokkaiden maisema-alueiden suojeluun. Maankäyttöä ohjaa erityisesti MRL:n kaavoitusta ja viranomaistoimintaa koskeva säännösperusta, jota tulee tarkastella vastattaessa toiseen tutkimuskysymykseen. Tässä yhteydessä on myös huomioitava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus maakunnan suunnitteluun, yleiskaavoitukseen ja asemakaavoitukseen. Toiseen tutkimuskysymykseen haetaan siten vastausta tarkastelemalla erityisesti kaavoitusjärjestelmää ja sen velvoitteita ja vaikutuksia maisemansuojeluun. Samalla tulee tutkia kunnan itsehallinnollista asemaa ja lainsäädännön antamaa toimivaltaa yleis- ja asemakaavoitukseen liittyvissä menettelyissä. Kuntien maankäytöllä ja kaavoitusratkaisulla on suora vaikutus arvokkaan maisema-alueen suojeluun, jonka vuoksi on tarkasteltava miten lainsäädännöllä ohjataan tätä menettelyä.

Lainsäädännön maisemansuojelullisen riittävyys selvittämiseksi tutkimuksessa on tarkasteltava maankäyttöä lisäksi suhteessa arvokkailla maisema-alueilla tehtyihin kaavoituspäätöksiin. Tutkimusaihe edellyttää, että maisemansuojelua tutkitaan myös empiirisesti, jotta voidaan arvioida, ottavatko kunnat tutkimuksessa tarkasteltavissa maisemakohteissa yleis- ja asemakaavoituksessa huomioon arvokkaat maisema-alueet. Kolmanteen tutkimuskysymykseen vastattaessa tuleekin tarkastella, miten maisemansuojelun oikeudelliset keinot käytännössä vaikuttavat kaavoitukseen. Johtopäätösten yhteydessä on analysoitava, olisiko myös muita keinoja tai menetelmiä, joiden avulla arvokkaita maisema-alueita voitaisiin tehokkaammin huomioida ja suojella. On myös arvioitava, miten lainsäädäntöä tulisi kehittää tässä suhteessa.

Tutkimuksessa tarkastellaan arvokkaiden maisema-alueiden suojelun oikeudellisia keinoja ja selvitetään, miten riittävää tämä olemassa oleva lainsäädäntö on maisemansuojelun tavoitteisiin ja tarpeisiin verrattuna. Tutkimuksessa on lisäksi perusteltua asettaa oikeuspoliittinen kysymys; ”Millainen lainsäädännön tulee olla, että se suojelee arvokkaita maisema-alueita kattavasti?” Työssä analysoidaan Hämeen ELY-keskuksen alueen maisemakohteiden avulla sitä, miten arvokkaita maisema-alueita on arvotettu ja suojeltu kaavoituspäätöksissä. Tällöin tulee tutkia, miten tämä vastaa lainsäädännön tarkoitusta ja mitä ongelmia näissä tapauksissa on maiseman kannalta ilmennyt. Tutkimuksen tarkoituksena on edelleen maisemaa koskevan sääntelyn perustaa tutkimalla saada kokonaisuudessaan tietoa lainsäädännön velvoitteiden sisällöistä, riittävydestä sekä säädösten vaikutuksista kuntien kaavoitukseen ja maisemansuojeluun. Tätä kautta tutkitaan myös kuntien toimivallan rajautumista maankäyttökysymyksissä.

Tutkimuksessa tarkastellaan arvokkaiden maisema-alueiden suojelua ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta. Ylikansallisen tason sääntelyn tarkastelu rajautuu Euroopan unioniin ja ympäristöoikeuden sääntelyyn. Tarkastelu rajataan erityisesti merkittävimpiin perussopimuksiin ja ohjelmiin, luonto- ja lintudirektiivin sekä Natura 2000 -verkoston tarkasteluun. Ylikansallisella tasolla käsitellään lisäksi kansainvälisiä ympäristösopimuksia, joista keskitytään pääasiassa maisemansuojelun erityissopimuksen, Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen, tarkasteluun. Muita kansainvälisiä ympäristösopimuksia tarkastellaan suppeammin, sillä niiden merkitys on maisemansuojelun kannalta yleisluontoisempi, kuin mikä erityisesti maisemaa suojelevalla maisemayleissopimuksella on. Kulttuuriperinnön suojelua koskevia kansainvälisiä sopimuksia on lisäksi paljon, mutta niiden yksityiskohtaisempi tarkastelu ei kuulu tämän tutkimuksen sisältöön. Laajempaa kansainvälistä vertailua ei ole tässä yhteydessä järkevä tehdä työn laajuus huomioiden.

Tutkimuksen kannalta on lisäksi olennaista keskittyä kansallisen ympäristölainsäädännön tarkasteluun. Maisemansuojelun kannalta merkittävimmät lait, luonnonsuojelulaki sekä maankäyttö- ja rakennuslaki, sisältyvät tarkasteluun laajimmin. Muuta kansallista ympäristölainsäädäntöä on tarpeellista tutkia yleisemmällä tasolla. Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi myös ympäristöperusoikeuksia säätelevää perustuslakia sekä kuntalakia tulee tarkastella tutkimuksessa. Muun kansallisen säännösten tutkiminen sen sijaan rajataan tutkimuksen ulkopuolelle.

Maankäytön ja rakentamisen suunnittelulla, päätöksillä ja menettelyillä on merkittävä yhteys ja vaikutus maisemansuojeluun. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän elementit, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakunnan tason

suunnittelu, yleiskaava ja asemakaava, vaikuttavat monin tavoin maisemansuojeluun, joten niiden yhteyttä on syytä tarkastella tutkimuksessa maisemansuojelun näkökulmasta. Muu tarkastelu, kuten maisemansuojelun kannalta epäolennaiset alueidenkäytön toimet sekä taloudelliset ja poliittiset näkökulmat jätetään kuitenkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kunnilla on nykyisin laaja päätäntävalta kuntatason kaavoituskysymyksissä. Tutkimuksessa tarkastellaan kunnallista itsehallintoa ja sen toimivaltaa kaavoituksessa suhteessa maisemansuojeluun. Tarkastelun ulkopuolelle jätetään kuitenkin muu kuntien ympäristönsuojelutoiminta. Maisemansuojelua tarkastellaan erityisesti kuntien toiminnan kannalta, koska kunnat ovat merkittävässä määrin maankäytöstä päättäviä toimijoita. Tarkastelu rajataan siten niihin viranomaisiin, joilla on vaikutusta maisemansuojeluun. Sen vuoksi tutkimuksessa tarkastellaan kuntatason lisäksi lähinnä ELY-keskuksen toimintaa.

Arvokkaiden maisema-alueiden suojelun tasoa ja toteutusta on tärkeää tarkastella tutkimuksessa, jotta voidaan arvioida, miten maisemansuojelua edistävän lainsäädännön velvoitteet ja tarkoitus toteutuvat käytännön maisemakohteissa. Koska tutkimuksessa pysytään vahvasti lainopillisessa tarkastelussa, maisemansuojelun arvioinnin ulkopuolelle rajataan erilaiset haastattelut, kyselyt ja muut vastaavat menetelmät. Maisemansuojelua tarkastellaan kohteissa sen sijaan tutkimalla maisemakohteisiin laadittua kaavoitusta ja maankäyttöä ja peilaamalla sitä lainsäädännön velvoitteisiin maisemansuojelun näkökulmasta. Maisemakohteet on rajattu koskemaan vain Hämeen ELY-keskuksen alueen neljää maisemakohdetta, sillä se on sekä tutkimuksen toteutuksen ja laajuuden että kohteiden keskinäisen vertailtavuuden kannalta tarkoituksenmukaisinta. Kohteet on valittu siten, että ne edustavat erityisen arvokkaita maisema-alueita, niiden seudullinen ja osin myös valtakunnallinen merkitys on suuri, ja niissä on toteutettu selkeitä maankäyttöön liittyviä ratkaisuja, joilla on suuri vaikutus maisemaan.

Maisemaa ja sen suojelua tarkastellaan tutkimuksessa oikeudellisesta näkökulmasta. Tarkastelun ulkopuolelle rajataan siten esimerkiksi maiseman rakennustaiteellisten tai psykologisten tekijöiden tutkiminen. Tutkimuksessa maisema-aluetta ja kohdetta sekä maisemansuojelua tarkastellaan yleisesti maisemana, tutkimuksessa ei siten erotella maisemaa luonnon- ja kulttuurimaisemana. Tämä on oleellista, sillä maisemansuojelun oikeusperustassa on tärkeää keskittyä maisemaan sinällään. Tässä tutkimuksessa tutkimuskohteena olevien arvokkaiden maisema-alueiden käsittelyn ulkopuolelle rajataan myös rakennusten ja muinaisjäännösten suojelu. Osana muuta maisemaa niitä sen sijaan voidaan tarkastella.

Maisemansuojelussa on olennaista myös se, miten kattavasti maisemakysymyksistä tiedetään, ja miten sekä viranomaiset että kansalaiset ja kuntalaiset osallistuvat maisemaan liittyvien ongelmien ratkaisemiseen. Osallistuminen ja vuorovaikutus kuuluvat merkittävänä osana maankäyttöön ja rakentamiseen. Sitä kautta ne ovat myös osa maisemansuojelun keinovalikoimaa. Tässä tutkimuksessa laajempi osallistumista ja vuorovaikutusta koskeva tarkastelu jää kuitenkin pois, sillä tarkastelu keskittyy enemmän maisemansuojelun muihin lainsäädännöllisiin keinoihin. Osallistumista tarkasteleva kokonaisuus on lisäksi niin laaja, että sen osalta pitäisi laatia oma tutkimuksensa. Osallistumista arvioidaan kuitenkin vähäisessä määrin tutkimuksen eri osissa.

Tutkimusmenetelmistä oikeusvertaileva tarkastelu on tärkeä laajemmissa tutkimuksissa, kun pyritään tutkimaan tarkemmin esimerkiksi Suomen ja Ruotsin maisemansuojelun lainsäädännöllisiä eroja. Tämän tutkimuksen yhteydessä oikeusvertaileva tarkastelu ei kuitenkaan lisää tutkimusongelman kannalta tarpeellista tietoa. Tutkimuksessa käsitellään arvokkaiden maisema-alueiden suojelua pääasiassa kansallisesta näkökulmasta. Maisemansuojelun historia on melko lyhyt, eikä siitä ole myöskään vielä saatavilla riittävää oikeushistoriallista aineistoa. Näin oikeushistoriallinen tarkastelu voidaan rajata tutkimuksesta pois. Oikeusteoreettinen ja oikeusfilosofinen tarkastelu voidaan jättää huomioimatta, sillä menetelmät keskittyvät enemmän oikeustieteen tutkimiseen, eivätkä ajankohtaisten oikeudellisten ongelmien käsittelyyn. Oikeussosiologisen metodin avulla pyritään selvittämään normien yhteiskunnallista vaikutusta. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tavoitteena tarkastella oikeuden ja yhteiskunnan välisiä vuorovaikutussuhteita. Kaikki edellä esitetyt rajaukset on tehty tutkimusongelmien näkökohdista ja tutkimuksen laajuus huomioon ottaen.

### **1.2.2. Tutkimusmenetelmät ja -aineisto**

Tutkimus sijoittuu lähtökohdiltaan ja näkökulmaltaan ympäristöoikeuden ja kunnallisoikeuden alueelle. Tutkimukseen sisältyy myös unionioikeutta siltä osin, kun tarkastellaan Euroopan unionin ympäristösäännösten vaikutuksia maisemaan. Kansainvälistä oikeutta sisältyy tutkimukseen lisäksi ympäristösopimusten tarkastelun kautta. Työ koostuu siten pääosin julkisoikeudellisesta tutkimusalueesta, mutta siinä on myös yksityisoikeudellisia piirteitä lähinnä ympäristöoikeuden osalta. Tutkimuksen näkökulma on ympäristöoikeudelliselle varsin tyypillisesti ongelmakeskeinen. Modernilla ympäristöoikeudella on vakiintunut asema kansainvälisessä oikeudenalajaottelussa. Sillä on omat systemaattiset rakenteet, lainsäädäntöratkaisut ja käsitteistöt. Ympäristöoikeus on yhdistelmä julkisoikeutta ja yksityisoikeutta. Erityisesti viime aikoina ylikansallisen sääntelyn vaikutus, esimerkiksi kansainvälisten ympäristösopimusten sekä Euroopan unionin

ympäristöoikeuden kautta, on ollut merkittävä myös kansallisen oikeuden kehittämisessä. Sisällöllisesti ympäristöoikeuden tavoitteet ja keinovalikoimat asettavat sen kansainvälisessä vertailussa yleismaailmalliseksi oikeudenalaksi. Rakenteellisesti ympäristöoikeus voidaan jakaa valtion sisäiseen ja ylikansalliseen tasoon. Ylikansallisen tason muodostavat kansainvälinen ympäristöoikeus ja Euroopan unionin ympäristöoikeus. Ympäristöoikeutta eivät muodosta pelkät lainsäädännölliset rakenteet, vaan sen tukena on suuri määrä tieteellistä kehittelyä, metodiikkaa ja käsitteistöä. Luonnonsuojelu on toteutunut perinteisesti kansallisen lainsäädännön avulla, mutta luonnon monimuotoisuusvaatimus on korostunut kansainvälisissä sopimuksissa ja lisännyt luonnonsuojelusääntelyn yhdenmukaistamista ja tehostamista. Ympäristöoikeuden sääntelyä kokoavan integraation esikuviksi katsotaan lähinnä YK:n ja Euroopan neuvoston ”peruskirjat”.<sup>62</sup>

Tutkimuksessa käytettävä päämetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Aihetta lähestytään siten voimassa olevan oikeussäännösten kautta. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka muodostaa oikeustieteiden vanhimman haaran, jonka juuret ulottuvat roomalaisen oikeuden keskiajalla jälleen virinneeseen tutkimukseen<sup>63</sup>. Sen tarkoituksena on voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi sekä tulosten esittäminen perusteltuina tulkintalauseina eli tulkintakannanottoina.<sup>64</sup> Lainoppi myös punnitsee oikeusperiaatteita ja se muodostaa oikeustieteen ydinalueen.<sup>65</sup> Lainoppi kysyy vastausta siihen, miten asioiden pitäisi olla oikeusjärjestyksen mukaan. Oikeusdogmatiikkaan kuuluu systematisointi, analysointi, tulkinta ja oikeuslähteisiin tai oikeudellisiin oppirakennelmiin perustuvan perustellun kritiikin esittäminen. Oikeusjärjestyksen systematisointi jää oikeustieteille ja erityisesti lainopille. Oikeusjärjestyksen ajatuksellinen hallinta ja oikeudellisesti säännellyn eri alueiden välisen yhteyden ja toisten normatiivisten suhteiden keskinäinen hahmottaminen helpottuvat systematisoinnin avulla. Systematisointi pyrkii lisäksi kunkin oikeudenalan yhtenäisyyden ja sisäisen ristiriidattomuuden varmistamiseen.<sup>66</sup> Dogmit ovat ankaria oikeussääntöjä, teorian perustavia ja kyseenalaistamattomia normatiivisia lähtökohtia.<sup>67</sup>

Normi on peräisin latinan termistä *norma*, joka tarkoittaa muun muassa ohjetta ja sääntöä. Normin mukaan jonkin pitää olla tai jotain pitää tapahtua määrätyn tavan mukaisesti. Se voi olla oikeus- tai moraalinnormin ohella myös esimerkiksi kieliopin sääntö tai käytäntöjen toimintaohje. Normit vaikuttavat käyttäytymiseen ja ne voivat käskää, kieltää tai sallia asioita. Normit eivät kuitenkaan selitä, kuvaa tai ilmaise asiaa, vaan ne kertovat sosiaalisesti hyväksyttävästä ja kielletystä

---

<sup>62</sup> Hollo 2009a, s. 6–10.

<sup>63</sup> Husa & Pohjolainen 2008, s. 36.

<sup>64</sup> Siltala 2001, s. 8.

<sup>65</sup> Laakso 2012, s. 15.

<sup>66</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 73.

<sup>67</sup> Tuori 2007, s. 163.



käyttäytymisestä. Normit ovatkin määrääviä eli preskriptiivisiä. Luonnon suhteen normit ovat tyypillisesti jotain ylimääräistä, yhteisölliset tavat muovaavat niitä, ne määräytyvät kulttuurisesti ja ovat sopimuksenvaraisia institutionaalisia ilmiöitä. Normien voimassaolo edellyttää niiden pääasiallista noudattamista yhteisöissä, joiden jäsenten käyttäytymisen sääntelyyn ne vaikuttavat, tai joiden toimintojen sääntöinä ne ovat. Vaikuttaakseen yksilötasolla, normien on oltava sisällöllisesti ymmärrettäviä ja erilaisiin tilanteisiin sovellettavia.<sup>68</sup>

Sääntelyn laadun, vaikutusten ja toimivuuden kannalta ydinasia ovat vaihtoehdot oikeussääntelyssä. Vaihtoehtojen luominen ja kehittäminen on yksi tärkeimmistä keinoista parantaa säädösvalmistelun ja lakien laatua. Suomessa sääntelyn kehitykselle ja kasvulle on ollut tärkeää oikeussääntelyn osoittautuminen keskeiseksi ja käyttökelpoiseksi julkiseksi toimintavälineeksi. Valtioneuvoston antamissa säädösvalmistelua koskevissa ohjeissa kuitenkin edellytetään, että säädösten taloudelliset sekä ympäristö- ja yritysvaikutukset selvitetään tarkasti. Oikeudellisuus onkin yksi julkisen vallan toimintojen olennaisista puolista.<sup>69</sup> Oikeussääntelyllä pyritään myönteisten tulosten aikaansaamiseen, epäkohtien korjaamiseen ja kehityksen ohjaamiseen toivottuun suuntaan.<sup>70</sup>

Tutkimuksessa tarkastellaan kokonaisuudessaan ylikansallista ja kansallista ympäristösäännöstöä maisemansuojelun näkökulmasta. Voimassa olevan oikeuden ja oikeuskäytännön keinoin pystytään tulkitsemaan ja systematisoimaan tutkimusta koskevia oikeudellisia reunaehdoja. Lainopillisen metodin avulla pyritään vastaamaan erityisesti tutkimuksen pääkysymykseen siitä, millä tavalla ja miten oikeusjärjestys säätelee maisemaa. Laaja ylikansallisen ympäristösäännösten tarkastelu on välttämätöntä, sillä Suomen on EU:n jäsenmaana huomioitava kansallisen lainsäädännön ohella ylikansalliset velvoitteet. Ylikansallisella tasolla tutkitaan erityisesti Euroopan unionin perussopimusten ympäristöperustaa sekä Euroopan unionin ympäristösäännöstöä. Tutkimuksessa on lisäksi syytä tarkastella kansainvälisiä ympäristösopimuksia, sillä Suomi on sitoutunut noudattamaan useiden ympäristösopimusten tavoitteita ja velvoitteita. Ympäristösopimuksia tarkastelemalla selvitetään sitä, mikä vaikutus niillä on maisemansuojeluun. Erityisen tarkastelun kohteena on maisemaa yksinomaan suojeleva Eurooppalainen maisemayleissopimus sekä sen vaikutukset. Kansainvälisillä ympäristönsuojelusopimuksilla onkin yhä suurempi merkitys ympäristölainsäädännön kehitykseen Suomessa.

---

<sup>68</sup> Hirvonen 2012, s. 53–55.

<sup>69</sup> Tala 1999, s. 33, 103.

<sup>70</sup> Tala 2001, s. 2.

Myös kansallisen lainsäädännön tarkastelulla on tärkeä osa tutkimusongelmien ratkaisemisessa erityisesti päätutkimuskysymyksen osalta. Perustuslaissa säädetään nykyisin ympäristöllisistä oikeuksista. Erityisesti perustuslain taseisia lain 2 ja 20 §:n mukaisia vastuuta ja velvoitteita on tärkeää tarkastella suhteessa maisemansuojeluun. Luonnonsuojelulain 5 luvussa säännellään yksinomaan maisemansuojelusta. Sen vuoksi tämän säännösten arvo on myös suuri. Kunnan tulee pyrkiä edistämään kuntalain 1.3 §:n mukaan asukkaiden hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Näin ollen kuntalain ympäristösäännöksiä on tutkittava tarkasti. Kuntalaissa, kuten myös perustuslaissa, on myös osallistumisoikeuksiin liittyviä säännöksiä. Koska osallistumisoikeudet ovat osa ympäristöasioiden kehittämistä, käsitellään perustus- ja kuntalain säännöksiä tutkimuksessa lyhyesti. Maisemaa ja maisema-alueiden suojelua koskevaa säännöstöä löytyy myös muusta kansallisesta lainsäädännöstä. Näin niilläkin on merkitystä tutkimusaineistossa, vaikka tutkimuksessa käytettävä lainsäädäntömateriaali painottuu edellä mainittujen lakien säännöstöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla säännöksillä ohjataan maankäyttöä kaikilla kaavatasoilla. Maankäytön ratkaisulla on merkittävä vaikutus siihen, mitä arvokkaita maisema-alueita ylipäättään suojellaan, miten suojelu tapahtuu ja millaisia vaikutuksia sillä on maisemiin. Näin maankäyttö- ja rakennuslaista painottuvat tutkimusaineistossa erityisesti eri kaavatasojen säännökset, viranomaisia ja niiden vastuuta ja valtuuksia koskevat säännökset sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kunnan asemaa koskevat säännökset. Kuntien itsehallinnollisesta asemasta säädetään lailla. Kunnilla on myös merkittävä tehtävä ja asema alemman tason kaavoituksen laadinnassa, sitä koskevassa päätöksenteossa ja toteuttamisessa. Sen vuoksi kuntien merkitys maisemansuojeluun on suuri. Kuntien asemaa ja lainsäädännön asettamia vaatimuksia onkin tarkasteltava suhteessa maisemansuojeluun.

Lainvalmisteluaineistoa tutkimalla selvitetään lainsäätäjän tarkoitusta maisemansuojelun kannalta. Lainvalmisteluaineistosta tutkitaan erityisesti komiteanmietintöjä, hallituksen esityksiä sekä valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja. Myös lainvalmisteluaineistolla on olennainen merkitys tutkimuskysymyksiin vastaamisessa. Tutkimusaiheen kannalta on tarpeellista tutkia lisäksi oikeuskirjallisuutta sekä yksittäisiä oikeustapauksia. Oikeuskirjallisuuden ja valittujen oikeustapausten kautta syvennetään edelleen maisemansuojelua koskevan aineiston kattavuutta sekä nähdään, miten maisemansuojelu näyttäytyy oikeudenkäytössä. Lisäksi näin saadaan tietoa lainsäädännön toimivuudesta ja riittävydestä sekä vallitsevista tulkinnoista. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pyrkimyksenä on turvata kestävä kehityksen periaatteiden toteutuminen alue- ja yhdyskuntarakenteessa sekä muihin alueidenkäyttöön liittyvissä päätöksissä.

Alueidenkäyttötavoitteet tukevat osaltaan maisemansuojelua ja muodostavat siten tärkeän osan tutkimusaineistoa.

Myös Hämeen ELY-keskuksen maisemakohteita kuvaavalla aineistolla on arvoa tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen empiirisenä aineistona käytetään Hämeen ELY-keskuksen alueen maisemakohteista saatua kartta-aineistoa, maisemakohteiden arvoa ja niissä ilmenevien ongelmien merkitystä kuvaavaa pienimuotoista valokuva-aineistoa, KHO:n oikeustapauksen päätösateriaalia ja muuta alueesta ja sen kohteista kerättyä kirjallisuusateriaalia. Käytännön maisema-alueiden tarkastelu kohdentuu kuitenkin Hämeen ELY-keskuksen alueen kohteisiin suhteessa voimassa olevan lainsäädännön vaatimuksiin. Materiaalin avulla voidaan arvioida, miten maankäyttö on toteutunut kohteissa ja miten tehdyt maankäyttöpäätökset ovat onnistuneet suhteessa lainsäädännön vaatimuksiin ja edelleen maisemansuojeluun.

Oikeuspoliittinen metodi toimii tässä tutkimuksessa täydentävänä tutkimusmenetelmänä. Oikeuspoliittisen lähestymistavan avulla voidaan esittää de lege ferenda -kannanotto eli näkemys siitä, millainen lain tulisi olla ja millainen siis tulevaisuudessa säädettävän oikeussäännön tulisi olla. Oikeuspoliittisen lähestymistavan avulla voidaan tässä tutkimuksessa tuoda esiin näkemys siitä, millainen maisemaa koskevan lainsäädännön sisällön tulisi olla, jotta se edesauttaisi kokonaisvaltaisesti arvokkaiden maisema-alueiden suojelua ja edellyttäisi eri toimijoita huomioimaan tarkemmin maisemansuojelun vaatimukset. Oikeuspoliittisella lähestymistavalla on merkittävin rooli tutkimuksen loppupuolen tarkastelussa.

Oikeushistoriallinen tarkastelu ei ole laajemmassa merkityksessä aiheellista tässä tutkimuksessa, sillä maisemaa suojeleva lainsäädäntö on melko uutta ja vähäistä. Lähihistoriallisen tarkastelun avulla voidaan kuitenkin määrittää maisemansuojelun ja sitä koskevan lainsäädännön syntymistä ja kehittymistä. Tällä tavalla voidaan määrittää mistä tilanteesta on lähdetty ja miten maisema näkyy nykyisin paitsi lainsäädännössä, niin myös muissa yhteyksissä. Lisäksi voidaan tarkastella sitä, onko lyhyessä ajassa tapahtunut selkeitä muutoksia. Maisema itsessään kertoo aina historiasta, siitä miten maisema on nykyiseen tilaansa muokkautunut.

Erityisesti näillä keinoilla pyritään löytämään ja esittämään tulkintoja tutkimusongelmiin ja niihin liittyviin kysymyksiin. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan muuta ympäristöoikeuteen, ympäristönsuojeluun ja maisemakysymyksiin liittyvää kirjallisuutta ja aateriaalia, jotta saadaan luotua kokonaiskuva maisemansuojelun oikeudellisen aineiston tueksi.

### 1.2.3. Keskeiset käsitteet

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat *luonnonsuojelu*, *ympäristönsuojelu*, *maisema*, *luonnonmaisema*, *kulttuurimaisema*, *arvokas maisema-alue*, *kulttuuriympäristö*, *maisemansuojelu* ja *maisemanhoito*, *kestävä kehitys*, *kaavoitusmenettely* sekä *valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*.

*Luonnonsuojelu* määritellään toimenpiteiksi, joilla pyritään luonnon toimintakyvyn, monimuotoisuuden ja eliölajien säilyttämisen sekä ekologisten periaatteiden huomioimiseen luonnonvaroja käytettäessä. Määritelmä osoittaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jonka oikeudellinen muoto löytyy Rion sopimuksesta. Jatkuva taloudellisen toiminnan kasvu ja luonnonvarojen lisääntyvä hyödyntäminen aiheuttavat sen, ettei luonto eliölajeineen säily kuin erityisten toimenpiteiden avulla. Toimenpiteitä nimitetään *luonnonsuojeluksi*.<sup>71</sup> *Ympäristönsuojelulla* tarkoitetaan perinteisesti niitä toimia, joilla ympäristöön kulkeutuvien päästöjen ja muiden haittojen vaikutuksia rajoitetaan.<sup>72</sup>

*Maisemat* ovat osa monimuotoista luontoa. Ne muodostavat olennaisen osan yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin ja elinolosuhteiden perustaa. Maisemalla on vaikutusta elämänlaatuamme ja identiteettiimme, ja maisemat kuvastavat jokaisen alueen historiaa, kulttuuritaustaa sekä luonnonperinnön monimuotoisuutta. Maisema on luonnon omien prosessien ja luonnon sekä ihmisen yhteisen toiminnan tulos. Maisemille on tyypillistä jatkuva muutos, jota tapahtuu ajan, ja myös ihmisen toiminnan vuoksi. Muutos näkyy yhteiskunnan kehityksessä esimerkiksi maanviljelyn, teollisuuden, kaupunkisuunnittelun ja matkailun piirissä. Maisemalla tarkoitetaan maisemayleissopimuksen mukaisesti aluetta sellaisena kuin ihmiset sen mieltävät, ja jonka ominaisuudet ilmenevät pelkästään luonnon, tai ihmisen ja luonnon, vuorovaikutuksesta ja toiminnasta. Maisemayleissopimuksen mukaan kyseinen määritelmä kuvastaa maiseman jatkuvaa muutosta eri tekijöiden vaikutuksesta. Merkittävä vaikutus maisemalla on myös yhteiskunnan kulttuurin, sosiaalisen hyvinvoinnin, ekologian sekä talouden, erityisesti matkailun, kannalta.<sup>73</sup> Maisemalla tarkoitetaan yleensä ei-urbaania ympäristöä.<sup>74</sup>

*Maisema* jaetaan kahteen tyyppiin, *luonnon- ja kulttuurimaisemaan*, sen mukaan, ovatko maiseman hallitsevat elementit syntyneet luonnon vai ihmisen toiminnan tuloksena. *Luonnonmaiseman*

---

<sup>71</sup> Ks. esim. Tolvanen 1998, s. 1–3.

<sup>72</sup> Hollo 2009a, s. 90.

<sup>73</sup> HE 73/2005 vp.

<sup>74</sup> Ekroos 1995, s. 42.

kehittymiseen ovat vaikuttaneet lähinnä vain luonnon omat prosessit.<sup>75</sup> Tässä tutkimuksessa maisemaa ja maisema-aluetta ei tutkita erikseen luonnon- tai kulttuurimaiseman näkökulmasta, vaan niitä tarkastellaan yleisesti arvokkaana maisemana.

*Kulttuurimaisemasta* erottuvat omina ryhminään maaseudun kulttuurimaisemat ja urbaanit kaupunkiympäristöt. Viljelymaisemat ovat kulttuurimaisemia tyypillisimmillään. Toisaalta myös kaatopaikka, vanha idyllinen maalaiskylä, puukaupunki, betonilähiö ja kukkaketo voi olla osa kulttuurimaisemaa. Kulttuurimaisema on ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen summa. Kulttuurimaiseman arvot ryhmitellään kolmeen pääasiaan, jotka ovat: avoimet viljelymaisemat, kulttuurivaikuttainen luonto ja ihmisen tekemät rakennelmat.<sup>76</sup>

*Arvokkaat maisema-alueet* ovat ympäristöministeriön vuonna 1992 nimeämät ja valtioneuvoston vuonna 1995 vahvistamat maaseudun kulttuurimaisemat. Arvokkaita maisema-alueita on valtioneuvoston periaatepäätöksen luettelossa 156 aluetta. Alueet ovat pinta-alaltaan yhteensä 730 000 hehtaaria. Suurin osa maisema-alueista sijaitsee viljelyseuduilla Etelä- ja Länsi-Suomessa. Ympäristöministeriö listasi vuonna 1992 myös 171 *maakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta*. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä niitä ei mainita, eikä niistä ole rajoituksia. Osa maakuntien liitoista on tehnyt selvityksiä maakunnallisesti ja paikallisesti arvokkaista maisema-alueista, ja ne on tarkoitus merkitä maakuntakaavoihin. Maisema-alueet antavat kokonaiskuvan koko Suomen maisemallisesta luonteesta.<sup>77</sup>

Tässä tutkimuksessa *arvokkaalla maisema-alueella* tarkoitetaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä vahvistettujen maisema-alueiden lisäksi myös  *muita arvokkaiksi maisema-alueiksi luokiteltavia kohteita*. Arvokkaiksi maisema-alueiksi määritetään tässä tutkimuksessa *siten myös muut yleisesti ominaisuuksiensa puolesta arvokkaiksi katsottavat maisema-alueet*. Esimerkiksi Hämeessä sijaitsee 13 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta sekä useita maakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita ja lisäksi kulttuurihistoriallisesti arvokkaita ympäristöjä. Tällaiset alueet ovat laaja-alaisia, maisemakuvaltaan, asutushistorialtaan ja kulttuuripiirteiltään yhtenäisiä alueita, joilla on runsaasti valtakunnallisia tai maakunnallisia maisema- tai kulttuuriympäristöarvoja<sup>78</sup>.

*Kulttuuriympäristö* on yleiskäsite, johon kuuluvat rakennettu kulttuuriympäristö, kulttuurimaisema ja arkeologinen kulttuuriperintö. Se on liikkumisen, asutuksen, elinkeinojen ja historiallisten

<sup>75</sup> Maisema-alueityöryhmän mietintö I (1992:66), s. 10.

<sup>76</sup> Heikkilä 2000, s. 15–16.

<sup>77</sup> www.ymparisto.fi. Arvokkaat maisema-alueet. Ympäristöministeriö; Maisema-alueityöryhmän mietintö II (1992:66).

<sup>78</sup> www.ymparisto.fi. Arvokkaat maisema-alueet. Alueellista ympäristötietoa, Hämeen ELY.

tapahtumien vaikutuksesta muotoutunut, aikojen kuluessa omaan paikkaansa asettunut arvokas ympäristö. Kulttuuriympäristö ilmentää oman alueensa kulttuurihistoriallisia arvoja, jotka kertovat paikkakunnan historiasta, ikivanhoista asumuksista ja kulkureiteistä. Kulttuuriympäristön hoidon päämääränä on sopusuhtainen, kauniin kokonaisuuden muodostava historiallista syvyyttä sisältävä, elävä kaupunki-, taajama- tai maaseutuympäristö, jota ihmiset arvostavat ja jossa he viihtyvät.<sup>79</sup>

*Maisemansuojeluksi* kutsutaan maisemien kulttuuri- ja luonnonarvojen turvaamista. Käytännön vaalimista nimitetään puolestaan *maisemanhoidoksi*. Maisema-alueita, luonnonsuojelualueita ja kansallisia kaupunkipuistoja voidaan perustaa maisemien vaalimiseksi. Ihmisen jättämiä merkkejä on luonnonmaisemissa vähemmän. Kulttuurimaisemat ovat sen sijaan syntyneet luonnon ja ihmisen välisestä pitkäaikaisesta vuorovaikutuksesta. Eurooppalainen maisemayleissopimus määrittää kansainvälisellä tasolla maisemanhoidon tavoitteet. Ympäristöministeriö pyrkii edistämään maisemansuojelua varsinkin maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain kautta.<sup>80</sup>

Toisen erityisesti kulttuurimaisemien suojelua koskevan määritelmän mukaan *maisemansuojelu* on ennen kaikkea *maiseman hoitoa*. Maisemansuojelu on paitsi olemassa olevan kulttuurimaiseman säilyttämistä, kunnostamista ja vaalimista, myös erityyppisten maisemavaurioiden ja maisemahäiriöiden torjuntaa. Hoito on kulttuurimaisemien suojelun tärkein perusta, sillä vain hoidosta huolehtimalla kulttuurimaisemaa voidaan suojella. Maisemanhoito merkitsee sekä keskeisten maisemakohteiden, kuten taajamien, kyläympäristöjen ja muinaisjäännösten, että kokonaisuuksina hoidettavien perinnemaisemien ja laajojen maisema-alueiden hoitoa. Hoito ylläpitää ja parantaa näkymiä ja maisematiloja sekä suojelee esimerkiksi harvinaistuvia kasvilajeja. Lisäksi hoito tuo esiin kulttuurimaiseman ajalliset kerrokset, joiden säilymistä voidaan edesauttaa hoitamalla myös vanhimpia kerroksia tämänhetkisessä maisemassa.<sup>81</sup>

*Kestävä kehitys* on maailmanlaajuista, alueellista ja paikallista sekä jatkuvasti tapahtuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka avulla pyritään turvaamaan nykyisten ja tulevien sukupolvien yhtäläiset ja hyvät mahdollisuudet elää. Ympäristö, ihminen ja talous huomioidaan tällöin tasavertaisesti kaikessa päätöksenteossa ja toiminnassa. Kestävä kehitys jaetaan tyypillisesti ekologiseen, taloudelliseen sekä sosiaaliseen ja kulttuuriseen kestävyYTEEN. Kestävä kehitys määriteltiin ensimmäisen kerran YK:n Brundtlandin komissiossa vuonna 1987.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Ahola ym. 2007, s. 7.

<sup>80</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Ympäristöministeriö. Maisemansuojelu ja -hoito.

<sup>81</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Alueellista ympäristötietoa, Häme. Maisemansuojelu ja -hoito.

<sup>82</sup> Ks. esim. [www.ym.fi](http://www.ym.fi). Kestävä kehitys. Mitä on kestävä kehitys.

*Kaavoitusmenettelyllä* tarkoitetaan MRL:n mukaista kaava-asian valmistelua, tähän liittyvää osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyä, mielipiteen ilmaisua kaavan valmistelussa, kunnassa tapahtuvaa kaavan käsittelyä eri toimenpiteineen, viranomaisneuvotteluja, muistutusten käsittelyprosessia sekä kunnan päätöksentekoa. Ilmaisut kaavan valmistelu ja kaavan laatiminen ovat kaavoitusmenettelyä. Kaavoitusmenettelyyn kuuluvat myös suunnittelun lähtökohtien määrittäminen, tavoitteiden asettaminen, tarvittaessa vaihtoehtojen laatiminen sekä arviointi kaavan vaikutuksista.<sup>83</sup>

*Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet* edistävät kestävän kehityksen periaatteiden toteuttamista alue- ja yhdyskuntarakenteessa sekä muissa alueidenkäyttöön liittyvissä päätöksissä. Tavoitteilla turvataan kansainvälisten sopimusten asianmukainen toimeenpano sekä kehitetään mahdollisuuksia niiden sisältöön vaikuttamiseksi. Tavoitteilla turvataan tarkoituksenmukaiset toteuttamistavat valtakunnallisissa hankkeissa ja alueidenkäyttöratkaisuissa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet myös tukevat osaltaan MRL:n yleisten tavoitteiden ja laissa määriteltyjen suunnittelutavoitteiden saavuttamista.<sup>84</sup>

#### **1.2.4. Aiempi tutkimus aihepiiristä ja tutkimuksen rakenne**

Luonnon- ja ympäristönsuojelun huomioiminen kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä Suomessa että muualla maailmassa on elintason säilymisen takia ensiarvoisen tärkeää. Maapallon kestävyys edellyttää ympäristöasioiden huomioimista kokonaisvaltaisesti. Maisemansuojelu on tärkeä osa luonnonsuojelua. Sen kautta arvokkaiden maisema-alueiden arvojen turvaaminen on ajankohtainen aihe, ja myös Suomessa on kiinnitettävä huomiota maisemansuojeluun. On oleellista tarkastella, miten maisemansuojelu näkyy lainsäädännössä ja onko maisemansuojelun lainsäädännöllinen taso riittävä. Voidaan myös kysyä, mitkä muut keinot edistävät ja kehittävät maisemansuojelua? Onko maisemansuojelu Suomessa kokonaisuudessaan riittävää ja miten maisemansuojelu näkyy kuntien maankäytössä kaavoituksen osalta? Ympäristön- ja luonnonsuojelusta on tehty runsaasti tutkimuksia, mutta erityisesti maisemansuojelua tulisi tutkia useista lähtökohdista, jotta suojelulle saataisiin riittävä tietopohja, ja nähtäisiin suojelun kannalta oleelliset puutteet. Maisemansuojelu on ihmisten hyvinvoinnin kannalta hyvin tärkeää. Siksi maisemansuojelun tason tulisi vastata suojelutarpeita.

---

<sup>83</sup> Syrjänen 2005, s. 79–82.

<sup>84</sup> Ks. tarkemmin esim. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000.

Maisemaa on käsitelty tutkimuksissa eri ongelmanäkökohdista. Tutkimukset keskittyvät kuitenkin pääosin muuhun kuin oikeudelliseen näkökulmaan. Esimerkiksi pro gradu -töissä maisemaa on tutkittu pääsääntöisesti ympäristöpolitiikan, metsätalouden, arkkitehtuurin, taiteiden sekä kirjallisuustieteiden näkökulmasta. Eerika Majamaan julkisoikeudellisessa tutkimuksessa, ”Tienvarsimainonnan luvanvaraisuus”, vuodelta 2012 tarkastellaan luvanvaraistamisen taustatekijöitä, viranomaisen harkintavaltaa sekä luvatonta tienvarsimainontaa. Maisemansuojelu näyttäytyy tutkimuksessa yhtenä melko suppeana taustatekijänä. Tampereen yliopistossa on lisäksi julkaistu vuonna 2006 Sanna Ovaskan laatima ympäristöpolitiikan tutkimus, ”Metsänomistajien suojeluvalmiuden ja Metson luonnonsuojelubiologisten kriteerien kohtaamisen esteet ja mahdollisuudet – tarkastelussa Lohjan seudun MetsäVasu -hanke”, keskittyy metsänomistajien suojelutoiveiden ja Etelä-Suomen monimuotoisuusohjelman, Metson, välisiin eroihin ja ristiriitoihin. Maisemaa käsitellään tutkimuksessa lähinnä metsänomistajien kokemien maisematarvojen ja luonnonsuojelun tarpeiden välisten kriteerien ja ristiriitojen näkökulmasta.

Leo Harin vuonna 2013 Helsingin yliopistossa julkaistu tutkimus, ”Tuulivoiman sijaintiin vaikuttavat tekijät Suomessa yleisesti ja maakuntien liittojen tuulivoimaselvityksissä”, on ajankohtainen tuulivoiman sijoittumista tarkasteleva työ. Tutkimuksessa tarkastellaan tuulivoiman sijainnin yleisiä tekijöitä, myös lainsäädännön ja maisemakysymysten kannalta, mutta vain osana muuta tutkimusta ja rajoittuen tuulivoimakysymyksiin. Myös esimerkiksi maankäyttöä ja rakentamista sekä kulttuuriympäristöjä tarkastelevia tutkimuksia on Suomessa tehty, mutta niiden tarkastelussa keskitytään muihin kuin maisemansuojelun lainsäädännöllisiin kysymyksiin.

Ari Ekroosin Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yliopistollinen väitöskirja, ”Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa – Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä”, vuodelta 1995 on lähimpänä tätä työtä julkaistu tutkimus. Sen tutkimusongelmissa keskitytään kuitenkin kokonaisuudessaan maiseman esteettisten arvojen ja lainsäädännön tarkasteluun, eikä työssä tutkita arvokkaita maisema-alueita tai sinänsä kuntatason näkökulmaa maankäyttöön liittyvissä asioissa muutoin kuin kaavoituksen näkökulmasta. Lisäksi Ekroosin tutkimus on valmistunut jo vuonna 1995, jonka jälkeen maisemansuojelun keinot ovat laajentuneet esimerkiksi Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden päämäärillä sekä perustuslain, luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtyjen muutosten ja lisäysten avulla. Jukka Pekka Tolvasen vuonna 1998 julkaistussa väitöskirjassa, ”Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely”, tutkitaan luonnonsuojelun lainsäädännöllistä perustaa sekä luonnonsuojelua kokonaisuudessaan. Maisemansuojeluun keskitytään tutkimuksessa kuitenkin vain yhden suppean alaluvun osalta. Samoin maisemansuojelu



näyttäytyy vain yhdessä alaluvussa Olavi Syrjäsen, ”Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa”, väitöskirjassa vuodelta 1999.

Tämän tutkimuksen tavoitteiden mukaista arvokkaiden maisema-alueiden suojelun oikeudellisten keinojen tarkastelua ei sen sijaan ole tehty. Aihe on kokonaisuudessaan tärkeä ja se luo uutta maisemansuojelua koskevaa tietoa. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan voimassa olevan oikeuden perusteella sitä, mitkä oikeudelliset keinot suojelevat arvokkaita maisema-alueita. Aihe on lisäksi hyvin ajankohtainen ja tärkeä kuntien maankäyttöä ajatellen. Kunnat toimivat merkittävimpinä maankäytön suunnittelusta ja toteutuksesta vastaavina toimijoina, ja niiden maankäytöllä on suuri vaikutus maisemansuojeluun, vaikka ylemmän tason kaavoitus ja muut vaatimukset ohjaavatkin niitä laajasti. Lisäksi Suomen tulee parantaa ja kehittää luonnonsuojelun tasoaan Euroopan unionista tulevien vaatimusten ja kansainvälisten sopimusten johdosta, jonka vuoksi maisemansuojeluun tulee kiinnittää enemmän huomiota. Tutkimuksen voidaan katsoa hyödyttävän sekä kuntia että ELY-keskuksia. Tutkimus ja siitä saatavat tulokset saavat toivottavasti myös aikaan keskustelua siitä, onko maisemansuojelun sääntely riittävää, miten maisemansuojelua voitaisiin kehittää kaikilla tasoilla ja kaikkien toimijoiden avulla, ja miten merkittäviä maisemat ylipäättään ovat ihmisten kannalta. Yksinomaan lainsäädäntöä kehittämällä maisemansuojelu ei voi toteutua parhaalla mahdollisella tavalla. Arvokkaat maisemat tulee nähdä jokaiselle kuuluvana oikeutena, jota kaikkien on velvollisuus suojella.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan maisemansuojelun oikeudellisia keinoja. Tutkimuksen rakenne on seuraava:

- Luvussa 2 tarkastellaan maiseman sääntelyyn vaikuttavaa kansainvälistä ja kansallista ympäristösäännöstöä ja sääntelyn velvoitteita Euroopan unionin ja kansallisen tason oikeussäännösten osalta. Tutkimuksessa selvitetään ensin eurooppalaisen ympäristöoikeuden kehittymistä, jonka jälkeen keskitytään keskeisimpiin perussopimuksiin ja ohjelmiin ympäristönäkökulmasta, sekä luonto- ja lintudirektiivin ja Natura 2000 -verkoston suojelovelvoitteisiin. Myös EU-jäsenyyden vaikutuksia suomalaiseen ympäristösääntelyyn tarkastellaan tässä luvussa. Ympäristöä ja maisemaa koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä keskitytään erityisesti perustuslain, kuntalain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain säännöksiin. Ympäristösopimuksista luvussa kiinnitetään erityistä huomiota yksinomaan maisemaa suojelemaan Eurooppalaiseen maisemayleissopimukseen sekä sen tavoitteisiin. Tutkimuksessa annetaan tälle luvulle suhteellisesti eniten painoarvoa tutkimuksen vahvan lainopillisen näkökulman vuoksi.

- Tutkimuksen 3. luvussa tarkastellaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja niiden lainsäädännöllistä perustaa. Luvussa perehdytään lisäksi alueidenkäyttötavoitteiden tehtäviin ja vaikutuksiin muuta alueidenkäyttöä koskien.
- Maankäytön ja rakentamisen suunnittelua sekä toteuttamista tutkitaan 4. luvussa erityisesti kaavoitusmenettelyn näkökulmasta. Sen jälkeen tarkastellaan kunnan itsehallinnollista asemaa ja kaavoitukseen liittyvää toimivaltaa.
- Tutkimuksen 5. luvussa tarkastellaan neljää Hämeen ELY-keskuksen alueella sijaitsevaa arvokasta maisemakohdetta. Maisemakohteista tutkitaan Hattulassa, Hollolassa, Lammilla ja Lopella sijaitsevia arvokkaita maisema-alueita. Luvussa tarkastellaan myös hämäläisen maiseman historiaa, joka ilmentää nykyistä hämäläismaisemaa. Maisemansuojelua tarkastellaan pääsääntöisesti maisemakohteista laadituista kartoista ilmenevän maankäytön pohjalta.
- 6. luvussa esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

## 2. MAISEMA EU- JA KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN SEKÄ KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN NÄKÖKULMASTA

### 2.1. Ylikansallinen säännöstö

#### 2.1.1. Eurooppalaistuva ympäristöoikeus

Euroopan unionin oikeudella on itsenäinen oikeusjärjestys, joka eroaa kansainvälisestä ja kansallisesta oikeudesta. EU-oikeus on *sui generis* –oikeutta, joka on supranationaalisen järjestön synnyttämää. Oikeus on jäsenvaltioita sitovaa ja se on myös osa jäsenvaltioiden kansallista oikeusjärjestelmää. Primaarioikeus ja sekundäärioikeus jakavat EU-oikeuden kahteen perusosaan.<sup>85</sup> EU:ta ei voida sellaisenaan sijoittaa tavanomaisiin valtio-oikeuden järjestelmiin, mutta sillä on muutamia keskeisiä ominaisuuksia, jotka ovat tyypillisiä federalistisen valtion keskushallitukselle. EU:lla on esimerkiksi itsenäinen valtapiiri, joka on jäsenvaltioista riippumaton liittovaltioiden keskusjohdon tapaan.<sup>86</sup>

Eurooppaoikeus määrittelee Euroopan integraation keskeisen perustan ja velvoitteet. Se muodostuu Euroopan unionin oikeudesta ja Euroopan neuvoston piirissä muodostuneesta oikeudesta. Lisäksi EU:n kansainvälisoikeudelliset velvoitteet vaikuttavat eurooppaoikeuden sisältöön ja soveltamiseen. EU-oikeus käsittää lähinnä Euroopan unionin perussopimukset ja lainsäädännön sekä niitä koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön. Säädännäinen EU-oikeus voidaan jaotella perussopimusten ja niihin tehtyjen muutosten käsittämään primaarioikeuteen sekä johdettuun oikeuteen. Primaarioikeus koostuu sekä valtiosääntöisistä elementeistä että EU:n eri sääntelyaloja määrittelevästä oikeudesta. Johdettu oikeus taas koostuu perussopimusten puitteissa määritellystä EU-lainsäädännöstä, kuten asetuksista, direktiiveistä ja päätöksistä. Myös oikeuskäytännön kautta muodostuneet oikeusperiaatteet ovat olennaisesti osa EU-oikeutta, ja säädännäistä oikeutta on kehitetty oikeudellisen tulkinnan avulla. EU-oikeudella on välittömiä ja välillisiä oikeusvaikutuksia ja ensisijaisuus kansalliseen oikeuteen nähden. EU-oikeus on siten ylivaltiollista oikeutta, joka eroaa kansainvälisten sopimusten oikeudellisesta sääntelystä. Euroopan neuvoston oikeus muodostaa toisen eurooppaoikeuden merkittävistä lohkoista. Euroopan neuvoston oikeus koostuu kansainvälisoikeudellisista sopimuksista, joita jäsenvaltiot ovat solmineet. Euroopan neuvosto on lisäksi tunnettu suosituksistaan, jotka koskevat hyvää hallintoa ja tehokasta oikeusturvaa.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Laakso 2012, s. 278.

<sup>86</sup> Heuru ym. 2011, s. 385.

<sup>87</sup> Mäenpää 2011, s. 7–8.

Euroopan integraation julkista sääntelyä toteutetaan hallinnollisten muotojen ohella päättämällä uusista säädöksistä, sektoripolitiikkoja kehittämällä esimerkiksi ympäristönsuojelun ja informaatioteknologian alueilla sekä ylläpitämällä maatalous- ja aluetukijärjestelmiä ja erilaisia ohjelmia. Lisäksi sisällöltään vaihtelevat sopimusjärjestelyt tukevat julkista sääntelyä.<sup>88</sup> Muu kuin ainoastaan taloudellisia toimintavapauksia turvaava, sisällöllinen ja tavoitteellinen sääntely on kasvanut. Tällaisen sääntelyn ja ohjauksen kohteita ovat muun muassa ympäristönsuojelu, yleinen turvallisuus, terveys ja liikenne eri muotoineen.<sup>89</sup>

Yleistä lainsäädäntöä tai yksittäistä hallinnollisen päätöksen muodossa tapahtuvaa julkista sääntelyä ei voida enää toteuttaa kansallisesti huomioimatta kansainvälisiä sopimuksia, eurooppaoikeudellisia velvoitteita ja muita integraation tuomia sidonnaisuuksia. Toisaalta julkinen sääntely ei ole kyennyt sopeutumaan markkinavoimien, talouden ja ympäristöolosuhteiden nopeisiin muutoksiin.<sup>90</sup> Kansainvälisten normien ja sopimusten määräykset velvoittavatkin Suomea paitsi suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, usein myös kansallisesti sovellettavan oikeusjärjestyksen kautta.<sup>91</sup>

Ympäristöoikeus on eurooppalaistunut ja yhtenäistynyt Euroopan unionin laajentumisen kautta. Muun muassa tällä tavalla EU-lainsäädäntö vaikuttaa merkittävästi myös Suomen lainsäädäntöön ja on siten kiinteä osa sitä. Lisäksi viimeisten vuosikymmenten aikana on solmittu useita ympäristöä koskevia kansainvälisiä sopimuksia, joista monet on hyväksytty maassamme. Tällainen on esimerkiksi Euroopan neuvostossa<sup>92</sup> valmisteltu Eurooppalainen maisemayleissopimus eli maisemasopimus (SopS 14/2006).

Euroopan unionin ympäristölainsäädäntö on kulkenut melko suurten muutosten tietä tähän päivään asti. Aluksi ympäristönsuojelu määriteltiin taloudellisten tavoitteiden toteutumisen esteeksi. Kestävä kehitys ja ympäristönsuojelun korkea taso on kuitenkin vähitellen määritelty käytännössä tasavertaisiksi päämääriksi unionin taloudellisten tavoitteiden kanssa. Tämä on tapahtunut viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana. Silloinen Euroopan yhteisö antoi jo 1960-luvulla säännöksiä, joilla on ympäristöllisiä ulottuvuuksia, vaikka Rooman sopimukseen ei alun perin vastaavia säännöksiä sisältynytkään.<sup>93</sup> Varsinainen perusta ympäristöpolitiikalle syntyi vasta vuonna 1973, jolloin hyväksyttiin ympäristöä koskeva toimintaohjelma ensimmäistä kertaa

---

<sup>88</sup> Mäenpää 2011, s. 4–5.

<sup>89</sup> Mäenpää 2011, s. 4.

<sup>90</sup> Mäenpää 2011, s. 2.

<sup>91</sup> Tuori 2000, s. 9.

<sup>92</sup> Suomi tuli Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989. Ks. Euroopan neuvostosta tarkemmin [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>93</sup> Kumpula 2007, s. 245.

(*Community Programmes of Action on the Environment*)<sup>94</sup>. Lähtökohdat ja periaatteet ympäristöpolitiikalle määritettiin tässä ohjelmassa, ja ne vaikuttavat unionissa edelleen<sup>95</sup>. Unionin aktiivisuus lisääntyi selvästi ympäristösääntelyn laatijana kyseisen ympäristöohjelman hyväksymisen jälkeen<sup>96</sup>.

1.7.1987 voimaantullut Euroopan yhtenäisasiakirja (*Single European Act*) sai aikaan selvän muutoksen ympäristöpolitiikkaan<sup>97</sup>. Ympäristöpolitiikka nostettiin itsenäiseksi politiikkalohkoksi unionin muiden politiikkojen rinnalle juuri tällä yhtenäisasiakirjalla. Tämä toteutui siten, että perustamissopimukseen eli Rooman sopimukseen lisättiin ympäristöosasto (osasto XIX, EY artikkelit 174–176). Perustamissopimukseen otettiin muiden asioiden ohella ympäristöohjelmissa vahvistetut ympäristöpoliittiset periaatteet, tavoitteet ja tekijät, jotka on huomioitava ympäristöä koskeviin toimiin ryhdyttäessä. Erityisesti ympäristöllisten periaatteiden kirjaaminen perustamissopimukseen on poikkeuksellinen ratkaisu, sillä muilla unionin politiikan lohkoilla ei vastaavaan ratkaisuun ole päädytty.<sup>98</sup>

Tämä kertoo ympäristöpolitiikan selvästä arvonnoususta ajatellen erityisesti sitä, että ympäristöpolitiikalla ja -näkökohdilla on ollut nyt edellytykset nousta tasavertaisiksi taloutta koskevien seikkojen kanssa. Toisaalta ajallisesti kesti pitkään, että ympäristö tunnustettiin yhdeksi olennaisimmista politiikan lohkoista ja huomioon otettavista seikoista. Vastaavanlainen ajallinen kehitys voidaan kuitenkin nähdä yleisen ympäristötietoisuuden kasvussa maailmalla muutenkin. Kolmen vuosikymmenen aikana eurooppalaisessa ympäristönsuojelussa on siirrytty yksittäisten ongelmien ja korjaavien toimenpiteiden sijaan ennaltaehkäisevään, monialaiseen ja yhdenmukaisempaan toimintatapaan<sup>99</sup>.

Ympäristönsuojelulle onkin alettu antaa yhä enemmän painoarvoa sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Tämän takia on luotu säännöstöä, jonka tarkoituksena on suojella muun muassa yhteistä luonnon- ja kulttuuriperintöämme. Ympäristövaikutukset ulottuvat usein laajoille alueille ja ympäristöoikeus on siten usein itsessään kansainvälistä, jolloin valtioiden on pyrittävä yhteistoimin toteuttamaan ympäristöpoliittisia päämääriään<sup>100</sup>. Euroopassa unionioikeuden vaikutus ympäristöoikeutta koskevissa kysymyksissä tuntuu selvimmin ympäristönsuojelun,

<sup>94</sup> EYVL C 112, 20.12.1973, s. 1.

<sup>95</sup> Ks. tarkemmin ensimmäisen ympäristöohjelman tavoitteista esimerkiksi Martinen ym. 1994, s. 23–27.

<sup>96</sup> Kumpula 2007, s. 245.

<sup>97</sup> EYVL L 169, 29.6.1987, s. 1.

<sup>98</sup> Kumpula 2007, s. 246; Hallberg ym. 2006, s. 4.

<sup>99</sup> [www.europa.eu/legislation\\_summaries.Environment](http://www.europa.eu/legislation_summaries.Environment).

<sup>100</sup> Hollo 2009a, s. 41.

luonnonsuojelun sekä rakentamisen ja liikenteen alueilla. Unionioikeus vaikuttaa myös terveydensuojelussa, mutta vähemmän se näkyy kiinteistöoikeudessa, kaavoituksessa ja luonnonvarojen taloudellisen hyödyntämisen aloilla<sup>101</sup>.

Ympäristö kuuluu kestävän kehityksen peruspilareihin. Ympäristö ja ympäristöpolitiikka toimivat sektoreita yhdistävinä ja leikkaavina aloina. Ympäristökysymysten läpileikkaavuus voidaan havaita erityisesti uusissa ja laajoja alueita koskeavissa ympäristökysymyksissä, kuten ilmastonmuutoksen ehkäisyssä, luonnon monimuotoisuuden suojaamisessa ja haitallisten ympäristövaikutusten rajaamisessa. Ympäristöasioihin liittyvää ympäristölainsäädäntöä pitäisi kehittää pohjautuen sääntelyjärjestelmän pitkäaikaisiin muutostarpeisiin. Lainsäädännössä on sekä sisällöllistä että laadullista kehittymistä. Sisällöllinen kehittyminen tarkoittaa sitä, mitkä ympäristöongelmat sääntelyn avulla on tarkoitus ratkaista. Laadullisella kehittämisellä tarkoitetaan puolestaan sitä, miten ratkaisut tulisi tehdä. Sisällöllisen kehittämisen tulisi olla ympäristökysymysten ratkaisemisessa keskeisenä tukijana. Tämä on oleellista esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Samaan aikaan sääntelyn sisällön muuttuessa, sääntelyä tulee muuttaa laadullisesti integroimalla ympäristöpolitiikkaa muiden alojen sääntelyyn, tutkimalla sääntelykeinoyhdistelmiä ja kasvattamalla refleksiivisiä piirteitä sääntelyssä. Keskeistä on sopeutuminen muuttuvien olosuhteiden ja tilanteiden vaatimuksiin. Oikeussääntelyn ja lainsäädännön laatiminen kuuluu julkisen vallan yksinoikeuteen, mutta laajasti tarkasteltuna sääntelyä voivat toteuttaa julkiset ja yksityiset toimijat. 1990-luvulta alkaen erilaisten välimuotojen kehitys onkin korostunut ympäristösääntelyssä.<sup>102</sup>

Euroopan unionin ja Suomen toimintaan vaikuttavat myös monet kansainväliset ympäristösopimukset ja -ohjelmat. Erityisen merkittävän kehitysvaiheen ympäristöasioissa sai aikaan vuonna 1972 Tukholmassa pidetty YK:n ympäristökonferenssi. Tukholman julistus sekä 109 suositusta sisältänyt toimintaohjelma sai hyväksynnän kyseisessä konferenssissa. Konferenssin suosituksen ansiosta YK:n yleiskokous aloitti myös YK:n ympäristöohjelman (United Nations Environment Programme, UNEP) rakentamisen.<sup>103</sup> Konferenssi paitsi antoi julkilausuman yleisperiaatteet, se myös loi niistä tavanomaista kansainvälistä oikeutta, ja esitti lisäksi toimintasuunnitelman ympäristöpolitiikalle sekä perusti jäsenvaltioiden vapaaehtoisrahoituksella

---

<sup>101</sup> Hollo 2009a, s. 73.

<sup>102</sup> Hildén & Similä 2007, s. 113–114.

<sup>103</sup> Kuokkanen & Parkkari 2004, s. 4.

YK:n ympäristösäätiön.<sup>104</sup> Ympäristönsuojelun kansainvälinen sääntely kasvoi yhdeksi kansainvälisen oikeuden voimakkaimmin kehittyväksi alueeksi Tukholman konferenssin jälkeen.<sup>105</sup> Kansainvälisellä tasolla solmittiin esimerkiksi Wienin otsonisopimus vuonna 1985, jota täydennettiin kaksi vuotta myöhemmin Montrealin pöytäkirjalla. Vuonna 1994 hyväksyttiin ilmastomuutoksen puitesopimus, jota Kioton pöytäkirja täydensi kolmen vuoden kuluttua. Myös ympäristön ja talouden vastakkainasettelu alkoi vähitellen lieventyä ja rakentava vuoropuhelu alkoi yleistyä. Erittäin merkityksellinen oli Riossa vuonna 1992 pidetty YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi, jossa kestävästä kehityksestä tuli yleinen lähtökohta ympäristönäkökohtien ja taloudellisten intressien optimoinnille. Riossa hyväksyttiin myös ilmastomuutossopimus (SopS 61/1994) ja biodiversiteettisopimus eli luonnon monimuotoisuutta koskeva sopimus (SopS 78/1994). YK:n yleiskokous puolestaan perusti Rion konferenssin jälkeen toimikunnan kestäväälle kehitykselle (Commission on Sustainable Development) ja vuonna 2002 Johannesburgissa pidettiin kestävä kehityksen huippukokous. Johannesburgissa tehty julistus on kuitenkin lähinnä poliittinen.<sup>106</sup>

Tanskassa vuonna 1994 hyväksytty niin sanottu Ålborgin asiakirja sai puolestaan merkittävän aseman Euroopan kaupunkien kunnallispolitiikassa. Sen allekirjoittajat sitoutuivat Euroopan kestävä kehityksen kaupunkikampanjan aloittamiseen. Osa kampanjaa oli Riossa allekirjoitetun Agenda 21:n paikallisten toimintaohjelmien (Local Agenda 21) laatiminen.<sup>107</sup> Vuonna 1998 laadittiin Århusin yleissopimus (SopS 122/2004) tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Yleissopimus antaa kansalaisille ja järjestöille paremmat mahdollisuudet vaikuttaa luontoa ja ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.<sup>108</sup> Sopimuksen ympäristöön liittyvillä oikeuksilla on lisäksi yhtäläisyyksiä ihmisoikeuksiin. Århusin sopimuksen taustalla on Rion julistuksen 10. periaate, jonka mukaisesti ympäristökysymykset hoidetaan parhaiten kaikkien asianomaisten kansalaisten osallistumisella päätöksentekoon. Århusin sopimus tuli voimaan vuonna 2001.<sup>109</sup> Kyseinen sopimus on niin kutsuttu sekasopimus, jonka osapuolina ovat unionin jäsenvaltiot ja EU. Århusin

---

<sup>104</sup> White 1996, s. 256.

<sup>105</sup> Hakapää 2010, s. 457.

<sup>106</sup> Kuokkanen & Parkkari 2004, s. 4–15.

<sup>107</sup> Ryyänen 2004, s. 241.

<sup>108</sup> Pohjoismaiden ministerineuvoston julkaisuja 2006 (2006:562), s. 38. Ks. tarkemmin Århusin yleissopimus (SopS 122/2004).

<sup>109</sup> Kuokkanen & Parkkari 2004, s. 855–856.

sopimuksen noudattamiseksi on annettu direktiivi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen<sup>110</sup>.

Euroopan neuvosto on vuonna 1949 perustettu ja samalla Euroopan vanhin sekä laajin poliittisesti järjestäytynyt yhteistyöjärjestö. Euroopan neuvosto luotiin sotien jälkeiseen Eurooppaan turvaamaan vakautta ja hyvinvointia ja estämään uutta vastakkainasettelua. Perustamissopimuksen tehneet 10 allekirjoittajamaata ajattelivat, että eurooppalaisia arvoja vahvistamalla ja luomalla yhtenäinen oikeusnormisto, voitaisiin Euroopan yhtenäisyys taata jatkossa. Euroopan neuvostossa toteutetaan edelleen tätä ajatusta. Suomi liittyi järjestön jäseneksi 50 vuotta myöhemmin vuonna 1989. Tällä hetkellä Euroopan neuvostoon kuuluu 47 jäsenvaltiota. Yleiskokous koostuu jäsenmaiden parlamentaarikoista ja se tekee aloitteita sekä antaa suosituksia, joiden perusteella ministerikomitea tekee päätökset. Keskeisiä toimialoja neuvostossa ovat muun muassa ihmisoikeuskysymykset, oikeudellinen yhteistyö, sosiaali- ja terveiskysymykset sekä yhteistyö ympäristöasioissa. Neuvoston työn tuloksena on syntynyt muun muassa noin 200 yleissopimusta.<sup>111</sup>

Yleissopimukset rationalisoivat lainsäädäntöä jäsenmaissa, koska yhdellä yleissopimuksella voidaan korvata kahdenvälisiä sopimuksia. Tietty sopimukset ovat osittaissopimuksia eli sopimukseen on liittynyt vain osa jäsenmaista. Neljä sopimusta muodostaa keskeisimmän perussopimusten joukon. Perussopimuksista tärkein on Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85–86/1998), jonka jokaisen jäsenmaan tulee hyväksyä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoo sopimuksen täytäntöönpanoa. Muut perussopimukset ovat sosiaalinen peruskirja (SopS 43–44/1991), kidutuksen vastainen sopimus (SopS 59–60/1989) ja kansallisten vähemmistöjen suojelusopimus (SopS 1–2/1998).<sup>112</sup>

Euroopan neuvosto suojelee lisäksi esimerkiksi kulttuuriin ja ympäristökysymyksiin liittyviä asioita. Euroopan neuvoston yhtenä tavoitteena on eurooppalaisen kulttuuripolitiikan ja -identiteetin vaaliminen. Sen peruspiirteitä ovat moniarvoisuus, moninaisuus, osallistuminen ja luovuus. Kulttuuri-identiteetti vaatii kulttuuriperinnön vaalimista. Euroopan neuvoston tavoitteena onkin kulttuuriperinnön yhdistäminen muuhun kulttuuriin, maankäyttöön ja taloudellisiin toimiin. Kulttuuriperintöoikeudet ovat lisäksi osa ihmisoikeuksia. Euroopan neuvostolla on koottuna tarkat tiedot jokaisen jäsenmaan kulttuuriperintöpolitiikasta painottuen rakennusperintöön. Kootut

---

<sup>110</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta, 26.5.2003, 2003/35/EY, EUVL L 156, 25.6.2003, s. 17–25.

<sup>111</sup> web.eduskunta.fi. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous.

<sup>112</sup> www.finlandcoe.fr. Keskeisimmät sopimukset ja niiden valvonta.



maaraportit toimivat perustana merkittävälle eurooppalaiselle HEREIN -verkkotietokannalle. Aluesuunnittelulla pyritään saavuttamaan tasapainoinen alueellinen kehitys koko Euroopassa. Aluesuunnittelun linjaratkaisut tekee kyseisistä asioista vastaavien ministereiden kokous. Lisäksi Euroopan unionin kanssa tehdään laajaa yhteistyötä. Myös luonnonsuojelutyöllä on Euroopan neuvostossa pitkät perinteet, sillä luonnonsuojelu on kuulunut neuvoston toimialaan jo kolmekymmentä vuotta. Suojelutyössä keskitytään erityisesti harvinaisten ja uhanalaisten eläin- ja kasvilajien sekä niiden elinympäristöjen suojeluun. Bernin sopimus eli yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (SopS 29/1986) luo pohjan tälle työlle. Bernin sopimusta valvoo komitea, jolle sopimusvaltioiden on selvitettävä tekemänsä suojelutoimenpiteet. Sopimus on ollut lisäksi pohjana EU:n luonnonsuojeludirektiiveille ja se on vaikuttanut myös vuoden 1992 Rio de Janeiron biodiversiteettisopimukseen. Euroopan neuvoston Naturopa-keskus edistää luonnonsuojelutietoisuutta eurooppalaisten keskuudessa.<sup>113</sup>

Euroopan neuvosto on luonut neljä keskeistä yleissopimusta kulttuuriperinnön alalta seurantajärjestelmiseen sekä joukon muita suosituksia. Granadan vuoden 1985 maailman luonnon- ja kulttuuriperinnön suojelua koskeva sopimus (SopS 19/1987) ja Maltan vuoden 1992 (SopS 26/1995) sopimus koskevat yleisesti rakennusperintöä ja arkeologista perintöä. Kolmas on Firenzessä vuonna 2000 solmittu eurooppalainen maisemayleissopimus (SopS 14/2006). Uusin kulttuuriperinnön puiteyleissopimus eli Faron sopimus on vuodelta 2005. Suomi ei ole ratifioinut tätä sopimusta. Sopimus päivittää Euroopan neuvoston kulttuuriperintöpolitiikkaa vastaamaan yhteiskuntien ja kulttuurien muutoksiin ja haasteisiin. Puiteyleissopimuksella kulttuuriperinnön kysymykset halutaan nostaa poliittisesti uudelle tasolle. Sopimuksessa otetaan lisäksi huomioon laajempi kehitys muun muassa sosiaalisissa asioissa sekä ympäristön- ja maisemansuojelukysymyksissä. Faron puiteyleissopimus hahmottaa uutta kulttuuriperintöpolitiikkaa, joka on kansalais- ja yhteisölähtöistä. Yleissopimusten yhteinen piirre on kansalliset rajat ylittävä vuorovaikutus ja yhteistyö sopimusten soveltamisessa ja kokemusten sekä tietojen vaihdossa. Sopimuksissa painotetaan lisäksi kansalaisten tiedonsaantioikeutta kulttuuriperinnöstä ja kansalaistoiminnan edellytysten turvaamisesta. Faron yleissopimus painottaa lisäksi alhaalta ylöspäin lähtevää kansalaislähtöistä politiikkaa.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> [www.finlandcoe.fr](http://www.finlandcoe.fr). Kulttuuri, koulutus, liikunta, nuoriso ja ympäristö.

<sup>114</sup> [www.nba.fi](http://www.nba.fi). Kulttuuriperintöön liittyvät yleissopimukset; [www.rakennustieto.fi](http://www.rakennustieto.fi). Euroopan neuvosto kulttuuriympäristön vaalijana.

### 2.1.2. Merkittävimmät perussopimukset ja ympäristöohjelmat

#### *Rooman sopimus*

Rooman sopimus eli Euroopan yhteisön (EY) perustamissopimus solmittiin vuonna 1957, jolloin syntyneen talousyhteisön tavoitteet korostivat tyypillisesti taloudellisen hyvinvoinnin lisäämistä sisämarkkinoilla. Rooman sopimus ja sitä täydentävät perussopimukset sisältävät määräyksiä, jotka ovat suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. EU voi antaa jäsenvaltioita sitovia säännöksiä, jotka menevät kansallisen lainsäädännön edelle säännösten ollessa keskenään ristiriidassa. Euroopan unionin lainsäädännöstä tulee tällä tavalla kiinteä osa kansallista lainsäädäntöä. EU-lainsäädäntö onkin ollut keskeinen toteuttamisväline Euroopan taloudellisessa integraatiossa. Euroopan unionin jäsenvaltio rajoittaa itsemääräämisoikeuttaan niillä alueilla, joilla EU:lle on annettu toimivalta. Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995.<sup>115</sup>

Toiminta Euroopan unionissa ympäristöpolitiikan alalla perustuu entisen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 174 artiklaan. Ympäristöpolitiikan tavoitteet, periaatteet ja toimenpiteet on unionissa koottu yhtenäisiksi määräyksiksi EY 174 ja 175 artiklaan. Vain ympäristöpolitiikka on unionissa politiikan alue, jolle on perustamissopimuksessa määritelty periaatteet. Ympäristöpolitiikan tavoitteet määritellään EY 174 artiklan 1. kohdassa, varsinaiset ympäristöperiaatteet 2. kohdassa, ja 3. kohdassa määritellään ne tekijät, jotka ympäristönsuojelutoimenpiteitä valmistellessa tulee huomioida unionissa.

EY 174 artikla määrittää EY 175 artiklan kanssa unionin ympäristöllisen toimivallan. Tämä oikeuttaa ja toisaalta myös velvoittaa unionin toimielimet tekemään toimenpiteitä, jotta säännöksissä asetetut tavoitteet saavutetaan. EY 175 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto päättää ympäristötavoitteiden toteuttamisesta EY 251 artiklan mukaista menettelyä noudattaen sekä kuultuaan talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa. Tästä poikkeavat alat ovat 175 artiklan 2. kohdan mukaiset verotussäännökset, sekä toimenpiteet, joilla on vaikutusta kaavoitukseen, vesivarojen määrän hallintaan ja saatavuuteen, maankäyttöön (jätehuoltoa lukuun ottamatta) sekä jäsenvaltion valintaan energianlähteiden välillä, ja energiahuollon yleiseen rakenteeseen kuuluvat asiat, jotka neuvosto yksimielisesti vahvistaa kuultuaan eri osapuolia.

Säännöksen avoimuus voi aiheuttaa tulkintaongelmia. Tästä esimerkkinä ovat kaavoitukseen liittyvien toimenpiteiden määrittelyongelmat. Lähtökohtaisesti on kyseenalaista, onko kaavoitus EY

---

<sup>115</sup> Ojanen 2010, s. 3–23; Raitio 2004, s. 1.

174 artiklan 1. kohdan perusteella unionin toimivallan piiriin kuuluvaa. Toiseksi kaikki toimenpiteet, jotka vaikuttavat kaavoitukseen, eivät edellytä neuvoston yksimielistä päätöksentekoa. Muun muassa luontodirektiivin (92/43/ETY) Natura 2000 -verkkoon sisältyvät velvoitteet vaikuttavat laajasti maankäytön suunnitelmiin, mutta säännös on silti annettu EY 175 artiklan 1. kohdan perusteella.<sup>116</sup>

Unionin ympäristöpolitiikalla edesautetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamista tavoitesäännöksen mukaan:

- ”ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen;
- ihmisten terveyden suojeleminen;
- luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö;
- sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin”<sup>117</sup>.

Edellä mainittu ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen koskee läheisesti myös maisemakysymyksiä, sillä hyvin usein erilaiset ympäristönsuojelutoimenpiteet edesauttavat samalla maiseman suojeleminen, hoitoa ja ylläpitoa. Samoin luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö liittyy maisemansuojeluun esimerkiksi siten, että soraharjujen avaamista on harkittava tarkasti varsinkin uusia kohteita perustettaessa. Myös menettelylliset keinot, kuten oikeus ympäristöä koskevaan tietoon, ennakolliset yleisön osallistumisoikeudet sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristölliseen päätöksentekoon ovat välineitä, joilla pyritään saavuttamaan ympäristönsuojelun tavoitteet<sup>118</sup>. Tiedottamisvelvollisuus, osallistumisoikeudet ja muutoksenhakuoikeus koskevat läheisesti myös kaavoittamista ja siihen liittyvää maankäyttöä sekä maisemansuojelua.

Ympäristöasioita koskevissa kysymyksissä unionin ulkoinen toimivalta on määritelty EY 174 artiklan 4. kohdassa. Sen mukaan sekä unioni että jäsenvaltiot harjoittavat toimivaltaansa kuuluvaa yhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Unionin sisäinen ja ulkoinen toimivalta ovat yhteydessä toisiinsa. Tämän takia ulkoasioissakin ympäristönsuojelu kuuluu jaetun toimivallan alueelle ja unioni sekä jäsenvaltiot voivat molemmat olla ulkosuhteissa toimivaltaisina. Ympäristösääntelyn sisältö vaikuttaa toimivallan jakoon toisaalta siten, että sääntelyn ollessa tietyn asian suhteen täysin harmonisoitua, jäsenvaltiolla itsellään ei ole toimivaltaa. Minimiharmonisoiduilla aloilla jäsenvaltiot voivat sen sijaan sitoutua kansainvälisiin sopimuksiin unionisääntelyä tiukemmin soveltavaan sääntelyyn, jonka tulee kuitenkin olla perussopimusten

---

<sup>116</sup> Kumpula 2007, s. 257.

<sup>117</sup> EYVL C 325, 24.12.2002, s. 107–108.

<sup>118</sup> Kumpula 2007, s. 251.

mukaista. Tällaista tiukempaa soveltamismenettelyä helpotettiin EY 176 artiklan mukaisesti. Toimivaltaongelmia ei yleensä suuremmassa määrin synny ympäristönsuojelun perusalueilla, sillä tällaiset sopimukset on yleensä solmittu niin sanottuina sekasopimuksina (*mixed agreements*). Tyypillisesti sekasopimusten sopijaosapuolina on kolmansien osapuolten lisäksi unioni ja kaikki tai vain muutama jäsenvaltio, ja sopimuksen täytäntöön saattamiseksi unionin ja jäsenvaltioiden on tehtävä toimia.<sup>119</sup>

### *Amsterdamin sopimus ja ympäristölliset periaatteet*

Ympäristönsuojelun aseman vahvistumiseen ja selkiytymiseen yhtenäisasiakirjan jälkeen vaikuttaa merkittävästi kolme muutosta perustamissopimuksessa. Amsterdamin sopimus (1999) ja sen EY 2 artikla selkeyttivät ympäristönsuojelun perustuslaillista asemaa, kun unionin tavoitteiksi määriteltiin muun ohella edistää ”*taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävästä kehitystä koko yhteisössä*” sekä ”*ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista*.” Kestävän kehityksen<sup>120</sup> tavoitteesta tuli Amsterdamin sopimuksen myötä samalla ensimmäistä kertaa selkeästi määritelty tavoite unionille. Kritiikkiä säännöksen muotoilusta voidaan kuitenkin antaa siitä, että se liitti kestävyuden taloudelliseen toimintaan huomioimatta esimerkiksi sen sosiaalista ulottuvuutta.<sup>121</sup>

Amsterdamin sopimuksen EY 6 artiklan mukainen toinen merkittävä seikka oli se, että läpäisyperiaate nostettiin ympäristöllisten periaatteiden sisältä yleiseksi periaatteeksi unionissa. Ympäristönsuojelua sisältävät vaatimukset on sen mukaisesti sisällytettävä EY 3 artiklassa esitetyn unionin toiminnan sekä politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen erityisesti edistämään kestävästä kehitystä. Läpäisyperiaatteen mukaisesti EY 174 artiklassa määritellyt ympäristöpolitiikan tavoitteet ja ympäristöperiaatteet on huomioitava tasavertaisesti unionin kaikilla politiikan ja toiminnan aloilla. Tällä on kiinteä yhteys EY 2 artiklan kestävästä kehityksen tavoitteeseen. Kolmanneksi Amsterdamin sopimuksella tuotiin esiin ympäristönsuojelun korkean tason periaatteen nostaminen tasavertaiseksi tavoitteeksi taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden kanssa EY 2 artiklan mukaisesti. Kolme periaatetta – kestävästä kehityksen tavoite, läpäisyperiaate ja ympäristönsuojelun korkea taso – osoittavat yhdessä muun ympäristösääntelyn ohella

---

<sup>119</sup> Kumpula 2007, s. 251.

<sup>120</sup> Kestävän kehityksen käsitteellä tarkoitetaan kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet vähentämättä tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omat tarpeensa. Myös vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyt Julistus ympäristöstä ja kehityksestä sekä toimintaohjelma Agenda 21 sisälsivät pyrkimyksen kestävästä kehityksen toteuttamiseen maailmanlaajuisesti.

<sup>121</sup> Kumpula 2007, s. 246. Vrt. kuitenkin EU:n kestävästä kehityksen strategia KOM (2001) 264 lopullinen, jossa kestävästä kehityksen sosiaalinen puoli on jo huomioitu.

ympäristönsuojelun aseman ja merkityksen muutosta<sup>122</sup>. Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa ympäristöperiaatteet nähdään usein yleistyksenä suuresta määrästä yksittäisiä sääntöjä.<sup>123</sup>

Edellä mainittujen periaatteiden lisäksi EY 174 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikka perustuu myös muutamalle muulle periaatteelle. Ne ovat ennalta varautuminen, ennalta ehkäisevät toimenpiteet, ympäristövahinkojen torjuminen ensisijaisesti niiden syntylähteellä sekä saastuttaja maksaa -periaate, jolla tarkoitetaan ympäristövahingon aiheuttajan vastuuta. Periaatteiden noudattaminen koskee ensisijaisesti unionin toimielimiä, mutta jäsenvaltioiden on ne myös huomioitava EU-oikeuden soveltamisalalla.

EY 5 artiklan mukainen toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate liittyy ympäristönsuojeluun siten, että sen mukaan yksinomaista toimivaltaa ympäristönsuojelussa ei ollut unionilla, vaan myös jäsenvaltioilla on mahdollisuus toimia kansallisen ympäristönsääntelyn suhteen. Ympäristöpolitiikka kuuluu unionin jaetun toimivallan alueelle. Jaetun toimivallan alueelle kuuluvien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä on esitettävä perustelut, miksi asiasta säännellään ylikansallisesti, eikä jäsenvaltio- tai paikallistasolla. Tarpeellisuus- ja tehokkuusvaatimuksien täyttyminen on lisäksi oleellista jaetun toimivallan alueella periaatteen mukaan. Lähtökohtaisesti ainoastaan ympäristöpoliittista toimivaltaa määrittänyt toissijaisuusperiaate nousi Maastrichtin sopimuksella (1992) yleiseksi periaateeksi unionissa. Päätösten tekeminen mahdollisimman lähellä kansalaisia on periaatteen keskeisin ydin. Toissijaisuusperiaate ei sinällään edellytä keskitettyjä unionitason toimenpiteitä tai toisaalta päätösvallan siirtämistä kansalliselle tasolle, vaan optimaalisen sääntelytason löytämistä ja oikeiden ympäristönsuojelun ohjauskeinojen ja keinoyhdistelmien valitsemista siten, että niiden avulla turvataan ympäristönsuojelun tehokas toteuttaminen. Ympäristöpoliittisen toimivallan jakoa on arvioitava myös EY 5 artiklan 3 kohdassa esitetyn suhteellisuusperiaatteen nojalla. Suhteellisuusperiaatteen mukaan sitä, mikä on tarpeen sopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi, ei saa ylittää unionin toiminnassa. Toisin sanoen on jätettävä mahdollisimman laajasti varaa kansalliselle päätöksenteolle ja on kunnioitettava jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä ja rakenteita. Tämä edellyttää direktiivien laajaa käyttöä ja minimiharmonisointia.<sup>124</sup>

Useat toimenpiteet ja normit Euroopan unionissa vaikuttavat välillisesti esimerkiksi maankäytön suunnitteluun ja sitä kautta maisemakysymyksiin. Erityisesti luonnonsuojelua koskevat direktiivit

---

<sup>122</sup> Kumpula 2007, s. 247.

<sup>123</sup> Koivurova 2012, s. 208.

<sup>124</sup> Ks. myös Kumpula 2007, s. 248; Hallberg ym. 2006, s. 4.

sekä eräät julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa huomioon otettavat direktiivit ovat tällaista normistoa. Näin ollen myös maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa on otettava huomioon unionioikeuden vaatimukset. Maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevat säännökset ovat Euroopan maissa yleisesti maakohtaisesti yhtenäisessä kaavoitus- ja rakentamislaisissa, kuten Suomessa.<sup>125</sup> Maankäyttöä ja maisemansuojelua ei siten säännellä unionissa sellaisenaan, mutta niitä koskevia velvoitteita muodostuu kuitenkin erilaisten sopimusten ja direktiivien kautta.

Toissijaisuusperiaatteeseen liittyen on katsottu kolme oleellista perustetta unionitason sääntelyn tarpeellisuudelle: ympäristöllisten hankkeiden fyysiset, taloudelliset ja psyykkiset ulkoisvaikutukset. Näistä kolmas unionitason sääntelyä perusteleva tekijä eli psyykkiset ulkoisvaikutukset voidaan liittää kiinteimmin maankäyttöön ja maisemakysymyksiin. Psyykkiset ulkoisvaikutukset koskevat esimerkiksi elinympäristöjen suojelua, ja siten maankäytön ratkaisuilla on niihin huomattava vaikutus. Psyykkiset ulkoisvaikutukset eivät ole merkitykseltään kovin selkeitä. Sen sijaan tärkeimmissä luonnonsuojeludirektiiveissä käytetään ilmaisuna ”*yhteisen luonnon perintö*” ja ”*Euroopan kansojen perintö*” -käsitteitä, jotka ilmaisevat paremmin sääntelyn merkitystä eurooppalaisen luonnon suojelemiseksi.<sup>126</sup> Edellä mainitut käsitteet kuvaavat osaltaan hyvin niin maisemaperinnön kuin rakennusperinnönkin olennaista merkitystä.

#### *Ympäristöohjelmat sekä perusoikeuskirja ja muut sopimukset unionissa*

Ympäristöohjelmilla (*Community Programmes of Action on the Environment*) on ollut erityinen merkitys unionin ympäristöpolitiikan luomisessa. Ympäristöohjelmia on annettu yhteensä kuusi kappaletta 1970-luvun alkupuolelta lähtien ja ne ovat keskeisiä ympäristönsuojelun tavoitteiden saavuttamisessa. Ohjelmat on annettu neuvoston ja Eurooppa-neuvoston yhteisinä julistuksina (*declaration*) tai päätöslauselmina (*resolution*). Aluksi toimintaohjelmat sisälsivät enemmänkin tavoitelistoja seuraavan viiden vuoden ajalle, mutta vuonna 1993 hyväksytystä viidennessä ”*Kohti kestävä kehitys*” -ympäristöpoliittisesta toimintaohjelmasta lähtien, ohjelmat ovat olleet selkeästi strategisempia asiakirjoja. Ympäristönsuojelun ohjauskeinojen valintoja koskevat teemat tuotiin ensimmäistä kertaa viidennessä toimintaohjelmassa esiin. Tavoitteeksi asetettiin ympäristösääntelyn kokonaisarviointi, toisaalta myös perinteistä oikeudellis-hallinnollista ohjausta haluttiin täydentää taloudellisten ohjauskeinojen, informaatio-ohjauksen ja itsesääntelyjärjestelmien avulla. Ohjelman ydinajatuksena oli kestävä kehityksen toteuttaminen yhteisen vastuun avulla. Julkisella vallalla,

---

<sup>125</sup> Hallberg ym. 2006, s. 4.

<sup>126</sup> Kumpula 2007, s. 249.

kansalaisilla, yrityksillä ja muilla sidosryhmillä on yhteinen vastuu yhteistyöstä. Kestävä kehitys tuli varsinaisesti ensimmäisen kerran esille vuonna 1987, kun YK:n asettama ns. Brundtlandin komissio eli ympäristön ja kehityksen maailmankomissio julkaisi raportin ”Yhteinen tulevaisuutemme”.<sup>127</sup> Viidettä toimintaohjelmaa tarkistettiin uudelleen vuonna 1998, ja siitä on Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös<sup>128</sup>.

Viides toimintaohjelma päättyi 31.12.2000 ja sen avulla luotiin useita huomattavia parannuksia. ”Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta”<sup>129</sup> vuosille 2002–2012 oli kuudes ympäristöpoliittinen toimintaohjelma, joka seuraa viidennen toimintaohjelman strategisia lähtökohtia. Ohjelmassa oli neljä painopistealuetta, jotka ovat ilmastonmuutos, biologinen monimuotoisuus, ympäristö ja terveys sekä luonnonvarojen kestävä käyttö ja jätehuolto<sup>130</sup>. Kuudennen toimintaohjelman merkittävyys näkyy aihekohtaisissa strategioissa, jotka selkeyttävät ympäristöpolitiikan toteuttamista. Niiden valmistelu on lisännyt politiikan määrittelyyn osallistuvia toimijoita ja tuonut läpäisyperiaatteen lähemmäksi oikeaa toimintaa. Viidennessä toimintaohjelmassa ollut jaettu vastuu määritellään nyt lähestymistavaksi, joka mahdollistaa uusia yhteistyön tapoja kansalaisten, yritysten ja muiden sidosryhmien kanssa. Tiukan lainsäädännön sijaan pyritään löytämään välineitä, joiden avulla puolestaan voidaan vaikuttaa muun muassa kuluttajien, poliitikkojen ja kansalaisten päätöksiin. Sellaisia voivat olla esimerkiksi läpäisyperiaatteen toteuttaminen, ympäristösääntelyn toimeenpanon tehostaminen ja maankäytön suunnittelua sekä hallintaa koskevaan päätöksentekoon sisällytetyt ympäristöasiat.<sup>131</sup> Ympäristövaliokunta katsoi lausunnossaan, että kuudes ympäristöohjelma on merkittävä EU-politiikan asiakirja. Ohjelmassa määritettiin ympäristöpolitiikan painopisteet, kehityssuunnat ja toimenpiteet tulevaa vuosikymmentä varten. Toimeenpanolla vaikutetaan myös kestäväen kehityksen taloudelliseen ja sosiaaliseen ulottuvuuteen.<sup>132</sup>

Kuudes toimintaohjelma sisälsi selkeästi uusia ja konkreettisesti vaikuttavia lähestymis- ja toimintatapoja, jotka sopivat 2000-luvun avoimempaan yhteiskunnalliseen toimintakulttuuriin. Esimerkiksi kansalaisia pyritään nyt saamaan mukaan päätöksentekoon ja vaikuttamiseen, avoimuus ja yhteistyö eri toimijoiden välillä nähdään yhtenä oleellisena perustekijänä ja maisemakysymysten kannalta erittäin merkittävä väline on saada sisällytettyä ympäristöasiat maankäytön suunnitteluun sekä hallintaa koskevaan päätöksentekoon. Toimintaohjelman

<sup>127</sup> Kumpula 2007, s. 255; Marttinen ym. 1994, s. 22–39; OJ C 138, 17.5.1993, s. 1.

<sup>128</sup> Ks. EYVL L 275, 10.10.1998, s. 1. Päätös N:o 2179/98/EY.

<sup>129</sup> EYVL L 242, 10.9.2002, s.1.

<sup>130</sup> Ks. artikkelit 5–8.

<sup>131</sup> Kumpula 2007, s. 256–257.

<sup>132</sup> YmVL 7/2001 vp – E 34/2001 vp.

loppuarviosta käy ilmi, että ympäristöpolitiikassa on edistytty, mutta puutteita löytyy täytäntöönpanosta<sup>133</sup>.

EU on lisäksi julkistanut vuonna 2012 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta vuoteen 2020 ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” – EU:n seitsemäs ympäristöohjelma. Suomen näkemyksen mukaan ohjelma on erittäin tarpeellinen, sillä monet ympäristöongelmat vaativat ratkaisua, ja tehostamistoimia tarvitaan unionissa aiemmin tehtyjen päätösten toimeenpanemisen kannalta. Ohjelman ensisijainen tavoite on luonnon pääoman suojelu, säilyttäminen ja parantaminen, ja Suomi katsoo tämän luonnon monimuotoisuuden suojelun vahvan esillä olon tärkeäksi ohjelmassa. Ohjelman avulla pyritään lisäksi muun muassa maksimoimaan EU:n ympäristölainsäädännöstä saatavia hyötyjä sekä parantamaan ympäristönäkökohtien sisällyttämistä muuhun politiikkaan. Ohjelman on tarkoitus ulottua vuoden 2020 loppuun asti ja sen kautta on tarkoitus määritellä vuoteen 2050 ulottuva pitkän aikavälin visio. EU:n seitsemännellä ympäristöohjelmalla ei tule olemaan suoria vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön sen voimaantullessa.<sup>134</sup>

Perusoikeuskirja hyväksyttiin Nizzan Eurooppa-neuvostossa 7.12.2000. Sen tavoitteena on saada perusoikeudet osaksi unionin lainsäädäntötyötä ja sitoa toimielimet noudattamaan niitä poliittisena ohjenuoranaan. Jäsenvaltiot ovat jo nyt niiden sitomia omien kansallisten valtiosääntöjensä sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden valvontajärjestelmien kautta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>135</sup> monilla artikloilla on yhteys ympäristökysymyksiin. Näitä ovat esimerkiksi oikeus hyvään hallintoon (41 artikla), oikeus tutustua asiakirjoihin (42 artikla) ja oikeusturvan takeet (47 artikla). Yhteisvastuusäännökset on määritelty perusoikeuskirjan IV lukuun, jonka yhtenä artiklana (37) on ympäristönsuojelu. Tämä on perusoikeuskirjan selkein ympäristösäännös. Säännöksessä määritellään seuraavasti: *”Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti”*. Säännös vahvistaa puhtaimmillaan läpäisyperiaatteen oikeudellista merkitystä. Lisäksi se sisältää unioniin kohdistetun velvoitteen ja edesauttaa ympäristöllisten ihmisoikeuksien muotoutumista. Ympäristölliset ihmis- ja perusoikeudet tarkoittavat yleensä aineellisia oikeuksia eli oikeutta kestävään tai terveelliseen ympäristöön sekä menettelyllisiä oikeuksia tai osallistumisoikeuksia eli oikeutta ympäristöä koskevaan tietoon, oikeutta osallistua ympäristölliseen päätöksentekoon ja muutoksenhakuoikeutta. Arviointi ympäristöllisistä oikeuksista

<sup>133</sup> Ks. tarkemmin [www.europa.eu](http://www.europa.eu). Euroopan komissio – lehdistötiedote kuudennen toimintaohjelman loppuarviosta.

<sup>134</sup> Ks. Komission ehdotus KOM(2012) 710 lopullinen sekä YmVL 2/2013 vp – E 177/2012 vp.

<sup>135</sup> EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1–22.



tulee tehdä sekä primäärioikeuden että johdannaisen oikeuden perusteella.<sup>136</sup> Lissabonin sopimuksella peruskirjasta tehtiin oikeudellisesti velvoittava asiakirja, joka on perussopimusten kanssa samanarvoinen.<sup>137</sup>

Sopimusehdotus Euroopan perustuslaista vahvisti aiemmin annettua ympäristösääntelyä. Perustuslain 1–3 artiklassa<sup>138</sup> esitetään unionin tavoitteet, jonka kohdassa 3 vahvistetaan pyrkimys kestäväan kehitykseen, korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun ja ympäristön laadun parantamiseen muiden ohella. Samassa yhteydessä korostetaan tieteellisen ja teknisen kehityksen merkitystä. III-osan 233 ja 234 artikloissa<sup>139</sup> ympäristöä koskevat tavoitteet, periaatteet, huomioitavat asiat sekä päätöksenteon menettelyt esitetään hyvin samankaltaisesti kuin perustamissopimuksessakin. Perustuslain kautta ei siis ollut odotettavissa ympäristön kannalta uutta sääntelyä, tosin edellä mainitut asiat aiempaa ympäristösääntelyä kyllä olisivat vahvistaneet. Sopimus perustuslaista ei kuitenkaan tullut voimaan.

EU:n 27 jäsenmaata allekirjoittivat joulukuussa 2007 uuden perussopimuksen, Lissabonin sopimuksen. Sopimuksen avulla pyritään lisäämään avoimuutta ja demokraattisuutta ja sen avulla parannetaan unionin toimielinten tehokkuutta. Edelleen perusoikeuksia pyritään edistämään ja EU:n asemaa maailmanlaajuisena toimijana kohotetaan. Ympäristön kannalta Lissabonin sopimuksen voimaan saattaminen jatkaa EU:n tavoitteita toimia kestäväan kehityksen hyväksi ennen kaikkea suojelemalla tehokkaasti ympäristöä ja samalla parantamalla sen laatua. Aiemmissakin perussopimuksissa kestävä kehitys on huomioitu, mutta Lissabonin sopimuksella sitä pyritään erityisesti vahvistamaan ja kestävyys myös määritellään entistä paremmin. Yksi EU:n perustavoitteista on kestävä kehitys sen suhteissa muuhun maailmaan. Sopimuksen kautta ilmastonmuutoksen torjuminen on kansainvälinen tavoite EU:n ympäristöpolitiikassa. EU:lla onkin haluttu olevan selkeät tavoitteet ympäristönsuojelussa sekä alueellisesti että maailmanlaajuisesti.<sup>140</sup>

Lissabonin sopimus perustuu pääosin perustuslain sopimusehdotuspohjalle. Perustuslaista tehdyn sopimuksen oli tarkoitus kumota EU:n perussopimukset. Lissabonin sopimus sen sijaan ainoastaan muutti perussopimuksia Amsterdamin ja Nizzan sopimusten tavoin. Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta muutettiin Lissabonin sopimuksen mukaan, ja sopimukset nimettiin sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Sopimusten oikeudellinen arvo

<sup>136</sup> Ks. ympäristöllisistä oikeuksista tarkemmin Kumpula 2007, s. 260–264.

<sup>137</sup> [www.europa.eu](http://www.europa.eu). Perusoikeuskirja; EYVL C 364, 18.12.2000.

<sup>138</sup> EUVL C 310, 16.12.2004, s. 11–12.

<sup>139</sup> EUVL C 310, 16.12.2004, s. 103–105.

<sup>140</sup> EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–41.

pysyi samana. Lisäksi sopimuksella yhdistettiin Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi oikeushenkilöksi. EY-sopimuksen kolmannen osan XIX osaston ympäristöä koskevat määräykset ovat lähes sellaisenaan EUT-sopimuksen vastaavalla osastolla (SEUT 174–176 artikla). Lissabonin sopimuksella muihin määräyksiin tehtyjä muutoksia voidaan pitää merkityksellisinä ympäristön kannalta ja tukevan ympäristöpolitiikan päämääriä. Ympäristö onkin Lissabonin sopimuksessa esillä hyvin unionin toiminnan tavoitteita koskevissa määräyksissä. Tämä voidaan nähdä ympäristönäkökohtien johdonmukaisena huomioimisena unionin toiminnassa.<sup>141</sup>

### **2.1.3. Luonto- ja lintudirektiivi sekä Natura 2000 -verkosto**

Euroopan unionin jäsenmaana Suomen on otettava kansainvälisen kehityksen osalta tarkasti huomioon ne unionin toimenpiteet ja säännökset, joilla on vaikutusta maankäytön suunnitteluun. Erityisen hyvänä esimerkkinä tästä toimivat luonnonsuojelua koskevat luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi (92/43/ETY), niin sanottu luontodirektiivi, sekä luonnonvaraisten lintujen suojelua koskeva neuvoston direktiivi (79/409/ETY), niin sanottu lintudirektiivi. Näiden direktiivien täytäntöönpanoon perustuu Natura 2000 -verkosto, ja kyseiset direktiivit ovat asettaneet vaatimuksia lisäksi muun muassa maankäytön suunnittelulle ja kaavojen valmistelulle.<sup>142</sup> Vaikka direktiivien yleinen tarkoitus onkin ensisijaisesti säilyttää luonnon monimuotoisuutta, ovat ne myös maiseman kannalta erittäin tärkeitä. Lisäksi ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi (2011/92/EU) tukee osaltaan maisemansuojelua.<sup>143</sup> EU:n ympäristösäätely rakentuu pääosin direktiiveistä. Jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavia asetuksia sen sijaan on melko vähän. Direktiivivaltaisuus merkitsee sitä, että jäsenvaltiot panevat EU:n ympäristösäännökset pääosin täytäntöön kansallisilla täytäntöönpanotoimenpiteillä.<sup>144</sup>

Luontodirektiivin (92/43/ETY) mukaisesti ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen kuuluu maankäytön suunnittelu ja maisemansuojelu. Direktiivissä todetaan, että maankäytön suunnittelun ja kehittämispolitiikan tulisi kannustaa niiden maiseman piirteiden hoitoa, joiden vaikutus on merkittävä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kannalta. Luontodirektiivin 3.

<sup>141</sup> HE 23/2008 vp; [www.europa.eu](http://www.europa.eu). Lissabonin sopimus.

<sup>142</sup> EYVL L 206, 22.7.1992; Hallberg ym. 2006, s. 5.

<sup>143</sup> EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1–22; Ekroos 1995, s. 72. Ks. myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta”. EUVL C 133, 9.5.2013, s. 33–40, jossa todetaan muun muassa, että komitea on tyytyväinen ympäristövaikutusten arvioinnin (yva) myönteiseen vaikutukseen ympäristötilanteen paranemisessa jäsenvaltioiden ja koko EU:n osalta.

<sup>144</sup> Kuusiniemi ym. 2008, s. 35.

artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden tulee tarpeelliseksi katsoessaan pyrkiä parantamaan Natura 2000:n ekologista yhtenäisyyttä. Tätä toteutetaan säilyttämällä ja kehittämällä 10. artiklassa tarkoitettuja maiseman piirteitä, joiden merkitys on erityinen luonnonvaraisille eläimille ja kasveille.<sup>145</sup> Direktiivistä käy kuitenkin ilmi sen ensisijainen tarkoitus lajiensuojelun edistäjänä ja maisemansuojelu on enemmän sitä tukeva elementti. Näin ollen maisemakysymykset näyttäytyvät direktiivissä toissijaisina elementteinä. Myös lintudirektiivissä maisema näyttäytyy välillisenä.

Luonto- ja lintudirektiivi ovat keskeisimmät Euroopan unionin luonnonsuojelusäädökset. Luontodirektiivillä pyritään saavuttamaan ja säilyttämään määrättyjen lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelun taso. Pitkän aikavälin sisällä lajin tulee säilyä luontaisessa ympäristössään, eikä sen lajille ominainen levinneisyysalue saa supistua. Elinympäristöjä tulee olla lisäksi riittävästi, jotta kannan säilyminen turvataan pitkällä aikavälillä. Lintudirektiivin yleistavoite koskee lintukantojen pitämistä tasolla, joka vastaa niille asetettuja vaatimuksia. Luonto- ja lintudirektiivi edellyttävät siten sekä lajisuojelua että elinympäristöjen suojelua ja ylläpitoa. Luontodirektiivin edellytys on lisäksi se, että määrättyjen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja on kielletty heikentämästä tai hävittämästä. Osalle lajeista onkin direktiivien mukaan osoitettava erityisten suojelutoimien alueita Natura 2000 -verkostossa.<sup>146</sup> Luonto- ja lintudirektiivi sekä ympäristövastuudirektiivi<sup>147</sup> pannaan kansallisesti täytäntöön LSL:n 3 §:ssä mainitun lain luonnonsuojelulain muuttamisesta (384/2009) perusteella.

Natura 2000 -verkoston on tarkoitus sekä turvata luonnon monimuotoisuutta että pysäyttää monimuotoisuuden kato Euroopan unionin alueella. Verkosto perustuu entisen Euroopan yhteisöjen neuvoston päätökseen vuodelta 1992 antaa luontodirektiivillä määräys perustaa yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, Natura 2000. Se pyrkii turvaamaan luontodirektiivissä määritettyjen luontotyyppien ja lajien elinympäristöt. Euroopan laajuisesti tällaisia luontotyypppejä on noin 200 ja lajeja noin 700. Unionin jäsenmaat tekevät ehdotuksia alueistaan Natura 2000 -verkostoon ja lopullinen päätös verkostosta on Euroopan komissiolla. Suomessa Natura 2000 -verkoston alueita on viisi miljoonaa hehtaaria, joista maa-alueita on kolme neljäsosaa, ja vesialueita yksi neljäsosa.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> EYVL L 206, 22.7.1992, s. 114-118.

<sup>146</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Lajien suojelu EU:n lintu- ja luontodirektiiveissä.

<sup>147</sup> Ks. tarkemmin ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/35/EY).

<sup>148</sup> Ks. tarkemmin esimerkiksi [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Natura 2000 -verkosto turvaa monimuotoisuutta.

Natura 2000 -verkoston pyrkimykset luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen linkittyvät Euroopan unionin kuudenteen ympäristöohjelmaan. Ympäristöohjelman mukaan pyrkimyksenä on ainutlaatuisten luonnonvarojen suojeleminen. Päämääränä on siten suojella luontoa, palauttaa luonnon toimintaa ennalleen ja pysäyttää biologisen monimuotoisuuden häviäminen sekä unionissa että maailmanlaajuisesti. Lisäksi pyritään esimerkiksi maaperän suojeluun eroosiolta ja saastumiselta. Terveet ja tasapainoiset luonnonjärjestelmät nähdään ohjelmassa myös edellytyksenä elämän jatkumiselle sekä yhteiskunnan toiminnalle. Ohjelmassa katsotaan, että nykyinen lainsäädäntö on pantava täydellisesti täytäntöön, jotta saastumisen aiheuttamia uhkia voitaisiin vähentää. Myös Natura 2000 -ohjelman täytäntöönpano kokonaisuudessaan nähdään erittäin tärkeänä asiana. Jotta suojelu kattaisi alueita laajemmin, ympäristön ja biologisen monimuotoisuuden näkökohdat tulee sisällyttää tehokkaasti ja syvällisesti maatalous-, maisema-, metsätalous- ja meripolitiikkaan.<sup>149</sup>

Direktiivit osoittavat, että luonnonsuojelun vaatimukset vaikuttavat laajasti muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan, kuten elinkeinoihin ja kaavoitukseen. Maankäyttöä on harkittava tarkasti, ja se taas vaikuttaa esimerkiksi rakennustoimintaan ja maatalouteen. Elinympäristöjen suojelu ja hoito edesauttavat lähes poikkeuksetta arvokkaiden maisema-alueiden suojelua, koska molemmissa on pitkälti kyse maa-alueiden säilyttämisestä ja oikeasta hoidosta. Varsinaisia direktiivejä ja niiden sisältöjä enemmän keskustelua ja vastarintaa lienevät Suomessa saaneet aikaan Natura 2000 -verkoston vaatimukset. Muun muassa soiden suojelu ja tiettyjen luontotyyppien säilyttäminen esimerkiksi metsänhakuilta ovat saaneet monet metsänomistajat vaatimaan oikeuksiaan omistamiinsa maihin ja niiden käyttöön. Keskustelua käytiin erityisesti 1990-luvulla, kun Natura 2000 -verkostoa oltiin perustamassa. Ajan kuluessa keskustelu ja vaatimukset ovat vähentyneet, vaikka Natura-alueita perustetaan lisää.

#### **2.1.4. Suomalainen ympäristösääntely EU-jäsenyyden historiassa**

Ympäristösääntely oli Suomessa ennen EU-jäsenyyttä monilta osin vanhentunutta ja lainsäädännön uudistamiseen oli myös kansallisia paineita. Ympäristölainsäädännön aineellinen taso vastasi kuitenkin keskeisiltä osin silloisen yhteisösääntelyn vaatimuksia Suomen liittyessä unionin jäseneksi vuonna 1995. Suomalainen ympäristösääntely rakentui yhteisösääntelyn tavoin oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen varaan ja se helpotti yhteisösääntelyn täytäntöönpanoa tämän rakentuessa vastaavanlaisesti. Uudistukset eivät siten tässä suhteessa merkinneet suuria

---

<sup>149</sup> Näin Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kuudennesta ympäristöä koskevasta Euroopan yhteisön toimintaohjelmasta, KOM(2001) 31 lopullinen, 24.1.2001, s. 4.

mullistuksia. Merkittävä osa unionin ympäristösääntelyä saatetaan edelleen kansallisen lainsäädännön osaksi valtuutussäännöksiin, jotka merkitsevät sitä, että valtioneuvosto voi antaa asetuksia Euroopan unionin asianomaisten säädösten täytäntöönpanemiseksi. Suomalaiseen ympäristösääntelyyn on tullut unionisääntelyn kautta myös täysin uusia sääntelyaloja, kuten EMAS<sup>150</sup> eli vapaaehtoinen ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä.<sup>151</sup>

Ympäristöoikeuden kehityksen kannalta merkittävää oli ensimmäisen integroivan eli ympäristösektorit ylittävän ympäristösäädöksen toteuttaminen. Tämä tapahtui sekä EU:ssa että Suomessa samaan aikaan ja kyseessä oli ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan sääntelyn toteuttaminen<sup>152</sup>. Osaksi yllättävää on ollut unionitason ympäristösääntelyn kansallisen toimeenpanon aikaansaama oikeustieteellinen ja yleinen julkinen keskustelu esimerkiksi luonnonsuojelukiistoihin liittyen. Hallinto-oikeudet ja erityisesti korkein hallinto-oikeus ovat tulkinneet aiempaa monipuolisemmin kansallista sääntelyä unionioikeuden mukaisesti ja lisäksi hyödyntäneet ratkaisujensa perusteluissa EU-tuomioistuimen päätöksiä.<sup>153</sup>

Suomen EU-jäsenyys herätti pelkoa erityisesti ympäristökysymysten osalta, koska EU on perusteiltaan vapaakauppaan ja talouskasvuun pyrkivä talousliitto. Ympäristöllä on kuitenkin ollut pitkään vahva asema unionissa ja yhteisellä ympäristöpolitiikalla on olennainen merkitys esimerkiksi sisämarkkinoiden toiminnalle. Alkuperäisluontoa suojeltiin EU:ssa 1990-luvun puolivälissä tehokkaammin, koska poliittiset syyt estivät luonnonsuojelulain uudistukset Suomessa pitkään. Suomessa taas ympäristölainsäädäntö oli tehokkaampaa. EU-säädökset osoittavat kuitenkin usein minimitason, joka jäsenmaan tulee vähintään täyttää. EU-jäsenyys myös ohjasi kansallisen ympäristölainsäädännön päivittämiseen lähes kokonaisuudessaan, sillä EU:n ympäristöoikeus eroaa muista kansainvälisistä ympäristösopimuksista. Tämä ilmenee direktiivien ja asetusten vaikutuksella, joilla on usein tarkkoja määrällisiä tavoitteita ja tiukkoja aikatauluja, ja joiden toteutumista lisäksi seurataan. Jäsenmaa voi myös joutua oikeuteen tai saada sakkoja, jos laiminlyö velvoitteet.<sup>154</sup>

Kansalaisten ja ympäristöjärjestöjen osallistumista ympäristöasioiden hoitoon on korostettu EU:ssa. Tämä näkyy myös EU:n rahastojen suunnittelussa, päätöksenteossa ja seurannassa. Suomessa tällainen toimeenpano on ollut kuitenkin hidasta. EU:n kautta kansalaiset ja järjestöt ovat saaneet

<sup>150</sup> Ks. tarkemmin esimerkiksi [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Suomen ympäristökeskus, EMAS-järjestelmä.

<sup>151</sup> Kumpula 2007, s. 268–269.

<sup>152</sup> Ks. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994).

<sup>153</sup> Kumpula 2007, s. 269–271.

<sup>154</sup> Veistola 2008, s. 238–239.

lisäksi tilaisuuden jäsenmaan toiminnan valvomiseen kohdistamalla valituksia komissiolle, parlamentille tai oikeusasiamiehelle. Näin kansallisia paikalleen jääneitä ympäristöasioita voidaan viedä eteenpäin toista kautta. Toisaalta EU:n kautta tehtyjen valitusten tie on usein hyvin hidas. Suomessa EU:n ympäristöpolitiikan toteutusta vaikeuttaa sekä ympäristöministeriön heikko tila että ympäristövastuun vähyys toisilla sektoreilla. Ympäristövastuu ei ole laajentunut riittävästi eri ministeriöiden ja hallinnonalojen toimiin. Suomalaisten ympäristösäädösten luominen on kuitenkin jatkunut direktiivien teknisen toimeenpanon ohella, mutta uusien säädösten tavoitetaso on laskenut siitä huolimatta. EU-asioita hoidetaan Suomessa lisäksi tiukan koordinoinnin avulla ja Suomella on perinteisesti ollut yksi yhteinen kanta, jota kaikkien ministeriöiden tulee puoltaa. Lisäksi ympäristöjärjestöjen on hankala päästä vaikuttamaan Suomen EU-kantoihin. Myös EU:n ympäristöpolitiikka on hidastunut 2000-luvulla monista eri syistä. Globalisaatio, uusliberalistinen talouspolitiikka, EU:n laajentuminen Itä-Euroopan köyhemmille alueille ja talouden taantumisen aiheuttama tehtävien hoidon vaikeutuminen ovat merkittävimpiä syitä. Uusia ympäristönsuojelun ohjauskeinoja tulisi kuitenkin kehittää jatkuvasti, jotta suojelun taso pysyisi vähintään entisellään.<sup>155</sup>

## **2.2. Kansallinen säännöstö**

### **2.2.1. Arvokas maisema perusoikeutena**

#### *Ympäristölliset perusoikeudet perustuslain mukaan*

Perusoikeuksista säädetään Suomen perustuslain (731/1999) 2 luvussa. Perusoikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan niitä ihmisoikeuksia, jotka on perustuslaissa nimetty perusoikeuksiksi<sup>156</sup>. Perusoikeudella tarkoitetaan siis yksilölle kuuluvaa oikeutta, josta on säädetty perustuslaissa. Perustuslain tasoisuudesta johtuen perusoikeuksille on ominaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.<sup>157</sup> Perustuslaki sääntelee varsinkin perusoikeussäännöstön kautta koko julkisen vallan toimintaa, mutta myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien henkilöiden yhteiskunnallisia suhteita.<sup>158</sup> Oikeusjärjestyksen tehtävänä on turvata perusoikeudet ihmisille ja taata lisäksi yksilöllisen vapauden edellyttämät perustarpeet. Suomen perustuslaissa perusoikeuksiksi on määritelty esimerkiksi yhdenvertaisuus, henkilökohtainen vapaus, sananvapaus, elinkeinovapaus ja oikeus omaisuuteen ja sen suojaan. Perusoikeuksiin kuuluu nyt myös oikeus

---

<sup>155</sup> Veistola 2008, s. 240–243.

<sup>156</sup> Jyräki 2000, s. 279.

<sup>157</sup> Heuru 2006, s. 17.

<sup>158</sup> Jyräki & Husa 2012, s. 68.

ympäristöön ja samalla vastuu siitä.<sup>159</sup> Julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen lain 22 §:n mukaisesti. Säännös osoittaa, että perusoikeuksien toteutumiseksi julkisen vallan tulee aktiivisilla toimenpiteillä varmistaa kaikille kuuluvat oikeudet. Julkinen valta ei siten voi olla puuttumatta perusoikeuksien toteutumiseen.

Yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen on koettu niin merkittäväksi, että siitä on säädetty sekä perustuslain valtiojärjestyksen perusteita koskevassa ensimmäisessä luvussa että perusoikeuksia koskevassa myöhemmässä luvussa. Tässä yhteydessä voidaan puhua myös tiedollisista perusoikeuksista, kuten yksilön mahdollisuuksista vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, sananvapaudesta ja julkisuutta sekä tiedonsaantia koskevista oikeuksista.<sup>160</sup> Oikeus hyvään ympäristöön on siten perustuslain mukaisesti perusoikeus samoin kuin esimerkiksi oikeus sananvapauteen, omaisuuden suojaan tai liikkumisvapauteen.

Suomen perustuslain 2.2 §:ssä säädetään, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Hallituksen esityksessä<sup>161</sup> voimassa olevasta perustuslaista selvitetään niitä tapoja, joilla perustuslain 2 §:n tarkoittamia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan toteuttaa. Hallituksen esityksen perusteluissa kyseisestä 2 §:stä todetaan ensin, että Suomen valtiojärjestys perustuu demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille. Kansanvaltaisuuteen liittyy erityisesti äänestäminen vaaleissa ja olennaista on lisäksi julkisen vallankäytön perustuminen lakeihin.

Edelleen hallituksen esityksen mukaan perustuslain 2 pykälän 2 momentin säännöksellä viitataan erityisesti yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Tähän sisältyvät esimerkiksi äänestäminen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännöksessä viitataan yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. Merkitsevää on, että esityksessä painotettiin erityisenä periaatteena sitä, että yksilön mahdollisuudet vaikuttaa kansanvaltaisessa yhteiskunnassa eivät voi rajoittua ainoastaan oikeuteen äänestää vaaleissa.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Ks. esim. Hollo 2009a, s. 27–30.

<sup>160</sup> Syrjänen 2005, s. 25.

<sup>161</sup> HE 1/1998 vp., s. 74.

<sup>162</sup> Ks. myös Heuru 2002, s. 108–110.

Perustuslaki viittaa lisäksi yleisemmin erilaisiin kansalaisten yhteistoiminnan muotoihin. Tämä osoittaa laajemman periaatteen siitä, että yksilöllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa elinympäristön ja yhteiskunnan kehittämiseen. Oikeus ei voi siten rajoittua kansanvaltaisessa yhteiskunnassa ainoastaan äänestysoikeuteen vaaleissa. Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 14.3 §:n mukaan. Perustuslain 2.2 §:n säännöksellä on selvä yhteys lain 14.3 §:ään ja 20.2 §:ään, joissa säädetään yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä julkisen vallan tehtävänä.<sup>163</sup> Hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta käy selville, että perustuslain 14 §:n säännös ei tarkenna niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismahdollisuutensa täyttää. Tällaisena tulisi esityksen mukaan kyseeseen esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voisivat toteutua muun muassa vapaan kansalaistoiminnan kautta tai tätä varten luotujen nimenomaisten mekanismien, esimerkiksi kansanaloitteen, avulla.<sup>164</sup>

Kyseiseen hallituksen esitykseen ehdotettiin otettavaksi myös ympäristöä koskeva perusoikeussäännös, jossa yhtäältä säädettäisiin vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä toisaalta julkisen vallan velvollisuudesta terveellisen ympäristön turvaamiseen ja elinympäristöä koskevan vaikutusmahdollisuuden turvaamiseen. Perustuslain 20 §:ssä säädetäänkin nykyisin ympäristövastuusta ja sen mukaan:

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Oikeus ympäristöön on myös oikeus suojella olemassa olevaa ympäristöä ja parantaa sen tilaa. Oikeus ei ole tällöin vain oikeutta terveelliseen ja hyvinvointia turvaavaan ympäristöön, vaan se on oikeutta suojella ja säilyttää sitä.<sup>165</sup> PL 20.1 §:n vastuusäännös on perusteluiltaan silti pääasiassa julistuksenomainen, eikä se siten luo oikeudellisia velvoitteita tai rangaistusvastuuta. Se koskee sekä julkista valtaa että yksityisiä subjekteja. Säännöksen on tarkoitettu toteutuvan muun lainsäädännön avulla ja välityksellä. Myös aiheuttamisperiaate on säännöksen taustalla. Julkisen vallan velvoitteita koskeva 20.2 §:n säännös muodostaa perustuslain mukaisen toimeksiannon ympäristösääntelyn kehittämiseen siten, että ihmisille taataan terveellinen ympäristö (niin sanottu

---

<sup>163</sup> Heuru 2002, s. 109.

<sup>164</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>165</sup> Kumpula 2004, s. 13.



aineellinen tavoite). Toisaalta ihmisillä tulee olla mahdollisuudet vaikuttaa omaa elinympäristönsä käsittävään päätöksentekoon (niin sanottu menettelyllinen tavoite). Säännöksen vaikutukset ulottuvat ensisijaisesti lainsäätäjään ja muihin norminantajiin.<sup>166</sup>

On joka tapauksessa merkittävää, että sekä vastuu ympäristöstä ja toisaalta oikeus terveelliseen ympäristöön on määritetty nykyisin perustuslain tasolla. Tällä sekä luodaan vastuuta kansalaisille ympäristöstä huolehtimisesta että pyritään takaamaan kaikille terveellinen ja hyvä ympäristö ja myös luodaan oikeus vaikuttaa omaan elinympäristöön liittyvään päätöksentekoon. On lisäksi tärkeää, että vastuu kulttuuriympäristöstä on huomioitu tässä pykälässä erikseen.

Hallituksen esityksen 14 a §:n 1 momentissa todetaan, että aiemmin mainittu vastuu luonnosta ja ympäristöstä kohdistuu julkisen vallan lisäksi yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Tällä on haluttu korostaa ympäristönsuojelun edellyttämää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksellä on pyritty tuomaan esiin myös se seikka, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy lisäksi arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Siten kaikkien velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta syntyviksi tai ilmaukseksi kaikille kuuluvasta jakamattomasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden kohteina voidaan pitää myös tulevia sukupolvia. Tähän seikkaan liittyvät kestävän kehityksen periaatteet hyvin läheisesti. Säännöksen ei ole tarkoitettu toimivan toisaalta yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan se olisi tässä tapauksessa lähinnä julistuksenomainen, ja siten vastuu toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.

Säännöksen vastuun on tarkoitettu kohdistuvan esityksessä niin elolliseen luontoon kuin elottomaan luonnonympäristöönkin ja lisäksi ihmisen toiminnan tarkoituksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön eli rakennuksiin, rakennelmiin ja maisemaan. Kulttuuriperintöön liittyvä viittaus osoittaa säännöksen sisältävän myös sivistyksellisiä perusoikeuden aineksia. Säännökseen sisältyvät sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Säännös selventää ihmisten kaikinpuolista vastuuta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaisuudesta, joka kuitenkin turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristöä vahingoittavasta toiminnasta. Luonnon monimuotoisuuden eli biodiversiteetin osa-alueita ovat muun muassa geneettisesti rikas eläimistö ja kasvisto sekä kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokas suojeleminen.

---

<sup>166</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 179–180.

Hallituksen esityksen 14 a §:n 2 momentin säännöksen mukaan jokaisella on oikeus terveelliseen ympäristöön ja jokaisella on oltava mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tähän liittyvät esimerkiksi edellä mainitut perustuslain 2 §:n mukaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien säännökset. Vaatimus ympäristön terveellisyydestä on monitahoista. Ensinnäkin elinympäristön tulee olla riittävän elinkelpoinen, ettei se aiheuta sairastumisriskiä. Toiseksi elinympäristölle voidaan asettaa pidemmälle ulottuvia vaatimuksia eli tällöin kyseessä on tietynlainen vaatimus viihtyisyyden ulottuvuudesta. Tähän ulottuvuuteen maisemilla on erityinen side. Säännöksen vaikutus on ensisijaista lainsäätäjän ja muiden norminantajien suuntaan. Monet voimassa olevat lait sääntelevät jo ympäristön ja luonnon suojelua sen eri osa-alueilla. Säännös antaa samalla perustuslaillisen toimeksiannon ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään käsittävään päätöksentekoon parannetaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, että lakiehdotuksen 14 a §:n 1 momentti on tarkoitettu kaikkien vastuuksi. Taustalla nähtiin ajatus siitä, että momenttiin sisältyy erityinen luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien laajuus, johon luonnon monimuotoisuuden vaatimus on luontevasti liitettävissä. Lakiehdotuksen 2 momentti liittyy ihmisten oikeuteen terveellisestä ympäristöstä nauttimiseen. Terveellisyyden vaatimus voidaan ymmärtää laajasti, joten siihen kuuluu tietynasteinen vaatimus ympäristön viihtyisyydestä.<sup>167</sup>

Ympäristövaliokunta keskittyi toimialansa mukaisesti lausunnossaan ympäristöä sekä asumista koskeviin perusoikeussäännöksiin (14 a §). Valiokunta katsoi, että ympäristö on olennainen osa nykyaikaista perusoikeusluetteloa. Valiokunnan mukaan säännöksen 1 momentti jää julistuksenomaiseksi, mutta katsoi kuitenkin tärkeäksi, että säännös silti sisältyy hallitusmuotoon. Erityisen merkittäväksi nähtiin juuri se, että lainsäätäjän tavoite ilmaistaan perustuslain tasoisesti. Pykälän 2 momentin arvioitiin muodostuvan käytännössä merkitykseltään 1 momenttia tärkeämmäksi, vaikka sen velvoittavuus julkista valtaa kohtaan onkin heikko. Erityistä huomiota kiinnitettiin käsitteen ”oikeus terveelliseen ympäristöön” merkitykseen. Vaikka hallituksen esityksen perusteluissa terveellisyyden vaatimus käsitettiin laajasti, ei se valiokunnan mielestä ollut riittävä. Ehdotetun muodon katsottiin suojaavan vain nyt eläviä ihmisiä, eikä se antaisi suoranaisesti tukea myöskään luonnon itsenäiselle suojaamiselle. Silti pykälän 1 momentin perusteluissa painotetaan ympäristön suojeluun liittyvän myös arvoja, jotka eivät ole palautettavissa oikeuksiksi ihmisyksilöille. Luontoa kohtaan lähtevät velvollisuudet voidaan käsittää lähteviksi luonnon itseisarvosta tai jakamattomasta oikeudesta, joka kuuluu kaikille ihmisille. Tällaisina subjekteina

---

<sup>167</sup> PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp.

voidaan nähdä myös tulevat ihmissukupolvet ihmisoikeuksineen. Ympäristövaliokunta katsoikin säännöksen heikon velvoittavuuden ja käsitteen pelkästä terveellisestä ympäristöstä jättävän 2 momentin liian varovaiseksi. Perusoikeuskomitea esitti mietinnössään<sup>168</sup> säännöksen kirjoitettavan muotoon ”oikeus terveelliseen ja *monimuotoiseen* ympäristöön”. Valiokunta piti sanamuotoa oikeana, sillä monimuotoisuus sisältää itsenäisen luonnon arvojen suojaamisen. Täten 1 momentin sana ”monimuotoinen” olisi korvattavissa sanalla ”suojeleminen”, jonka valiokunta katsoi sopivan 1 momentin asiayhteyteen selvemmin. Luonnon suojelemisen käsite sisältää myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisen.<sup>169</sup> Ympäristövaliokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämästä sanamuodosta huolimatta suojelemista ei sisällytetty 1 momenttiin, eikä monimuotoisuutta otettu missään muodossa 2 momenttiin. Sen sijaan 1 momenttiin monimuotoisuus sisällytettiin suojelemisesta-sanalla sijaan.

Perustuslain 12 §:ssä on ilmaistu sananvapautta, julkisuutta ja tiedonsaantia koskeva perusoikeus. Sen mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslaissa on säädetty salassapidosta ja muista tiedonsaannin rajoituksista.

Osallistumis- ja tiedonsaantioikeuksiin liittyy myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimus, joka edellyttää samanlaista kohtelua samanlaisessa tapauksessa sekä tasa-arvon noudattamista. Tällä voidaan nähdä olevan yhteyksiä maankäyttö- ja rakennuslain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien säännöksiin ja niiden parantamiseen. Perustuslain 21 §:n vaatimus oikeusturvasta edellyttää muun muassa, että jokaisella on oltava oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan samoin lailla. Hyvän hallinnon perusteista säädetään tarkemmin hallintolain (434/2003) 2 luvussa. Perustuslain 21 §:n säännöksellä tarkoitetaan maankäyttöä ajatellen ja kaavoitus- ja rakentamispäätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä vaadittavaa nopeaa sekä asianmukaista menettelyä, käsittelyn julkisuutta, osallistumismenettelyitä, vuorovaikutteisuutta, kuulemista ja oikeusturvan saatavuutta<sup>170</sup>.

<sup>168</sup> Ks. tarkemmin Perusoikeuskomitean mietintö (KM 1992:3).

<sup>169</sup> YmVL 2/1994 vp – HE 309/1993 vp.

<sup>170</sup> Syrjänen 2005, s. 25–26.

Kuntalain (365/1995) 1.3 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Tällä on selvä yhteys perustuslain 20 §:ään, jossa säädetään ympäristövastuusta ja toisaalta julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Kestävän kehityksen periaate ilmenee toisaalla esimerkiksi Euroopan unionin viidennessä ympäristöpoliittisessa toimintaohjelmassa. Tämä osoittaa, että ympäristöasioista säännellään pääosin samassa linjassa sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Tästä voidaan päätellä myös se, että ympäristöarvot on katsottu yhdeksi tärkeimmistä jokaisen perusoikeuksiin kuuluvista asioista, joita julkisen vallan tulee edistää.

Vastaavaa asukkaiden hyvinvointia ja kestävää kehitystä koskevaa säännöstä ei löydy vuoden 1976 kunnallislain<sup>171</sup>. Asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi viitataan keinojen sijasta tavoitteeseen. Säännös on ensisijaisesti tavoitenormi, joka on tulkintaa suuntaava, mutta ei riitä sellaisenaan oikeusohjeeksi konkreettisia oikeudellisia ongelmia ratkaistaessa. Kunnan ja sen viranomaisten tehtäviä lähinnä näennäisesti ohjaava säännös voikin kaventaa kunnan harkintavaltaa ennemmin muiden normien tulkinnan suhteen. Myös valtion ja muiden julkisyhteisöjen tulee edistää asukkaiden hyvinvointia ja huolehtia niiden edellyttämistä palveluista. Säännös ei myöskään ota kantaa siihen, onko hyvinvointi turvattu kunnassa itse tuotetuilla palveluilla vai hankitaanko palvelut muualta. Kuntalain 2.3 §:n mukaan kunta voi hankkia palvelut myös ulkopuolisilta palveluntuottajilta.<sup>172</sup> Kuntien itsehallinto edellyttää lisäksi, että kunnille annetaan riittävät voimavarat selvitäkseen lakisääteisistä tehtävistään. Siten kuntalain 1.3 §:n lausuma ”pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia” ei luo kunnalle suoria hyvinvoinnin tai palveluiden saatavuuden ja tason sekä kehityksen turvaamisen vaatimuksia. Säännöksellä pyritään silti korostamaan kestävä kehityksen periaatetta siten, että se edellyttää kunnat toimimaan kuntarajat ylittävän tarkastelun ja yhteistyön muodossa.<sup>173</sup>

Kuntalain 4 luvussa säännellään kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta. Erityisesti 27 §:n osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien säännös osoittaa, että kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista on huolehdittu myös kuntalain tasolla. Perustuslain 2.2 § tätä edellyttääkin, ja 14 § edelleen vahvistaa jokaisen ihmisen osallistumisoikeuksia. Perustuslain 121.1 §:ssä säädetään siitä, että kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

---

<sup>171</sup> Vrt. kunnallislaki 953/1976.

<sup>172</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 112–114.

<sup>173</sup> Hannus ym. 2009, s. 48.

Samoin kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lain 121 §:ssä. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti hallintoa hoitavat ne, joita tämä hallinto palvelee<sup>174</sup>. Siten kunnan asukkaiden itsehallinto ja laajat vaikuttamismahdollisuudet voidaan samalla nähdä myös ympäristökysymyksiin vaikuttamisen perustana, kun ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa itseään lähellä olevien asioiden ratkaisemiseen.

Kunta voi lisätä ja edesauttaa asukkaidensa ympäristöaktiivisuutta erityisesti kuntalain 27 §:n mukaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kehittämällä. Vastuu mahdollisuuksien parantamisesta asetetaan lain mukaan valtuustolle, jonka on huolehdittava kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalaisille on siten annettu oikeus, jonka valtuusto on velvollinen täyttämään. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää 27 §:n mukaan erityisesti:

- 1) valitsemalla edustajia palveluiden käyttäjille kunnan toimielimiin
- 2) järjestämällä hallintoa, joka koskee kunnan osa-aluetta
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä asukkaille kuulemistilaisuuksia
- 4) selvittämällä ennen päätöksentekoa asukkaiden mielipiteitä
- 5) järjestämällä kunnan tehtävien hoidossa yhteistyötä
- 6) avustamalla asukkaita oma-aloitteiseen asioiden hoitoon, valmisteluun ja suunnitteluun; sekä
- 7) järjestämällä kunnassa kansanäänestystä.

Voidaan katsoa, että edellä mainittu luettelo on kuitenkin pääasiassa hallinnollis-byrokraattinen. Se ei siten muodosta selviä mahdollisuuksia lisätä todellista suoraa demokratiaa. Onkin katsottu, että luettelo ei ole täysin tyhjentävä, eikä normatiivinen.<sup>175</sup> Kunnalla ja erityisesti valtuustolla on suuri vastuu saada 27 §:n mukaiset kuntalaisten oikeudet toimimaan ja kehittymään todellisiksi vaikutuskanaviksi. Näin vastuu on suuri myös ympäristökysymysten osalta.

Fyysisen ympäristön suunnitteluun ja muutoksiin kunnissa vaikuttaa erityisesti se, miten kunnallinen itsehallinto järjestetään käytännössä ja miten se todellisuudessa toteutuu. Suoran ja osallistuvan demokratian muotoja painotetaan vuosi vuodelta enemmän, vaikka edustuksellinen demokratia muodostaa yhä kunnallisen itsehallinnon ytimen. Edustuksellinen demokratia ei enää pelkästään riitä, vaan kuntalaisille on tarjottava kunnallisvaaleissa äänestämisen ohella muitakin osallistumismahdollisuuksia. Uuteen MRL:iin kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua lisättiin. Uusilla säännöksillä haluttiin muuttaa aiemman rakennuslain toimintakulttuuria

---

<sup>174</sup> Hannus ym. 2009, s. 40.

<sup>175</sup> Heuru 2001, s. 201.

vuorovaikutteisuuden ja avoimuuden suuntaan. Lisäksi elinympäristöä koskeva päätöksenteko ja sitä kautta kaavojen sisällöllinen harkinta annettiin kunnan viranomaisten päätösvaltaan. Valtio ei voi enää puuttua päätöksiin alistusmenettelyllä. Lopulliset päätökset tehdään siten lähellä kuntalaista. Alistusvelvollisuuden poistamisen katsottiin olevan MRL:n keskeinen lähtökohta, mutta myös kiistanalainen muutos. Uudistusten tarkoituksena oli elinympäristöä koskevan päätöksenteon asukasläheisyyden korostaminen ja tasapainottaminen. Osallistumisen lisäämisen voidaan nähdä olevan myös alistusvelvollisuutta korvaava ja kuntalaisille annettu kontrollin muoto.<sup>176</sup>

Kuntalain 28 §:ssä säädetään kunnan asukkaan aloiteoikeudesta. Asukkaalla on sen mukaan oikeus kunnalle tehtäviin aloitteisiin kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Tämän voidaan nähdä liittyvän myös kuntaa koskevien ympäristöasioiden hoitoon ja kehittämiseen. Avoimuutta lisää se, että aloitteen tekijälle tulee ilmoittaa aloitteen johdosta tehdyt toimenpiteet. Tämä kuuluu myös hyvän hallinnon periaatteisiin. Lisäksi lain mukaisesti valtuuston tietoon tulee saattaa vähintään vuosittain sen toimivaltaan liittyvistä asioista tehdyt aloitteet ja niiden kautta suoritettut toimenpiteet.

Kuntalain 29 § tiedottamisesta on merkittävä muun muassa ympäristöasioiden edistämisen ja kaavoitukseen vaikuttamisen kannalta. Kunnan tulee sen mukaan tiedottaa asukkaille kunnassa kulloinkin vireillä olevista asioista, niihin liittyvistä suunnitelmista, asioiden käsittelystä, päätetyistä ratkaisuista ja niiden tulevista vaikutuksista. Kunnan tulee myös tarvittaessa laatia katsauksia kunnan palveluihin, talouteen, ympäristönsuojeluun ja maankäyttöön kuuluvista asioista. Asukkaita tulee lisäksi tiedottaa siitä, millä tavoin kuntalaisella on mahdollisuus esittää kysymyksiä ja mielipiteitä asian valmistelijaille sekä päättäjille. Kunta ei voi väistää vastuutaan edes silloin, kun kunnan tehtävä on annettu säätiön tai yhteisön hoidettavaksi. Kunnan tulee sopivin tavoin tiedottaa asukkailleen myös säätiön ja yhteisön toiminnasta.

Kunnan asukkailla on keskeinen oikeus tietää, miten yhteisiä asioita hoidetaan kunnassa. Tiedottaminen luo asukkaille edellytyksiä vaikuttaa yhteisten asioiden hoitoon ja sillä vahvistetaan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Säännös korostaa tiedottamisen tärkeyttä vireillä olevista sekä valmisteluvaiheen asioista. Asukkaille pitääkin varata olennaiset mahdollisuudet vaikuttaa jo asioita valmisteltaessa. Säännös korostaa toisaalta myös tiedottamisen merkitystä tehdyistä asioista ja niiden vaikutuksista. Tiedottamisen laajuus ja tavat jäävät kuitenkin kunnan itsensä harkittaviksi.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Syrjänen 2005, s. 13.

<sup>177</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 302.

Kunnan tulee esimerkiksi laatia vähintään kerran vuodessa MRL:n 7 §:n mukainen kaavoituskatsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista sekä tulevista kaava-asioista, joiden merkitys ei ole vähäinen. Kaavoituskatsaus osoittaa paitsi kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet lyhyesti, niin myös sellaiset päätökset ja muut toimet, joiden vaikutus on välitöntä kaavoituksen lähtökohdille, tavoitteille, sisällöille ja toteuttamiselle. Kaavoituskatsausten tapaan kunnan tiedottamista täsmentävistä katsauksista säädetään edellä mainitun mukaisesti kuntalain 29 §:ssä. Kunnan tulee laatia niitä tarpeen mukaan, eivätkä ne siten ole pakollisia.<sup>178</sup>

EU-oikeus kohdistuu kuntiin ja alueisiin kolmella tavalla. Kunnat ja alueet ovat osa jäsenvaltiota itsenäisestä asemastaan huolimatta. Lisäksi EU-oikeudellisen sääntelyn velvoitteet jäsenvaltioille velvoittavat myös kuntia ja alueita. Taloudellisina toimijoina kunnat ja alueet ovat puolestaan taloutta koskevan EU-oikeuden kohteena.<sup>179</sup> Kunnat ovat pitkälti EU:n oikeusnormien sisältämän sääntelyn suoria kohteita. Kunnat luetaan EU-oikeuden osalta osaksi jäsenvaltiota. Kunnat toimivat myös julkisina viranomaisina, joten ne ovat myös sillä tavalla EU-oikeudellisten velvoitteiden sisällä. EU-oikeutta toimeenpanevinä ja toteuttavina toimieliminä kunnat ovat sidottuja jäsenvaltioita sitoviin velvoitteisiin huolimatta perustuslaillisesta kunnallisen itsehallinnon suojasta. Merkittävä osa EU-lainsäädännöstä koskee kuntia suoraan lakisääteisten tehtävien toteuttamisen kautta. Direktiivit velvoittavat perussopimuksen mukaan jäsenvaltioita, mutta niiden vaikutukset toteutuvat käytännössä juuri kunnissa ja niiden toiminnassa. Tämä aiheutuu usein direktiivin voimaansaattamislaista, joka määrittää direktiivin velvoitteiden toteuttajaksi kunnan. Ympäristönsuojeluun ja jätehuoltoon voi muun muassa kohdistua tällaisia kunnallisia tehtäviä. EU-lainsäädännön soveltamisalaan kuuluukin keskeinen osa kuntien lakisääteisistä tehtävistä. Kunnilla on siten toisaalta ristiriitainen kaksoisrooli osana jäsenvaltioita. Niitä sitovat valtion EU-oikeudelliset sitoumukset ja velvoitteet ja samalla valtio on vastuussa kuntien toiminnasta tehtävissä, jotka kuuluvat EU-oikeuden soveltamisalaan.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 303.

<sup>179</sup> Mäenpää 2011, s. 395.

<sup>180</sup> Mäenpää 2011, s. 395–396.

## 2.2.2. Maankäyttö- ja rakennuslain keinot maisemansuojelussa

### *Lain tausta ja valmistelu*

Vuoden 2000 alusta pääosin voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) korvasi aiemman rakennuslain (370/1958) useine muutoksineen.<sup>181</sup> MRL tuli voimaan melko lyhyen valmistelun jälkeen. Se on ensimmäinen maankäyttöä ja rakentamista koskeva laki, jossa on yhtenäiset säädökset koko valtakunnan aluetta varten. MRL:n huomattavimpina muutoksina aikaisemman rakennuslain säännöksiin verrattuna ovat kunnan aseman vahvistaminen alueensa maankäytöstä päättävänä tahona, johon liittyy luopuminen kaavojen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi, kuntalaisten ympäristöään koskevaan päätöksentekoon osallistumista ja vuorovaikutusta liittyvät säännökset sekä muutoksenhaun ohjaaminen kuntien kaavoja koskevista päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin. MRL on lisäksi aiempaa kiinteämmin yhdistetty ympäristöä koskevan lainsäädännön osaksi. Uudistuksen tavoitteena on ollut parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoittamisen ja ympäristön ohjauksen avulla kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja pienentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan. Kaavajärjestelmää ja muuta rakentamisen ohjausta on siis samalla yksinkertaistettu.<sup>182</sup> MRL:a täydentää maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999).

Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998) annettiin vuonna 1998. Siinä ehdotettiin rakennuslainsäädännön kokonaisuudistamista. Tavoitteena oli edellä mainittujen kestävästä kehityksestä ja muiden kehityskohteiden ohella säilyttää kaavajärjestelmässä edelleen maakunta- ja kuntataso. Mahdollisuutta kuntien yhteisen yleiskaavan laatimiseen muuta kaavajärjestelmää täydentäväksi ehdotettiin yhtenä kohtana. Kaavajärjestelmän selkeyttäminen asema-, rakennus- ja rantakaavan muuttamisella yhdeksi kaavamuodoksi eli asemakaavaksi, kuntien päätöksenteon korostaminen ja valtion valvonnan keventäminen sekä avoimen ja vuorovaikutteisen toimintatavan ottaminen alueiden käytön suunnitteluun olivat esityksen muita pääkohtia. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen haluttiin ottaa sen mukaan uudeksi välineeksi mukaan kaavoitukseen. Kuntien kannalta esitykseen sisällytettiin säännökset kuntien velvollisuudesta huolehtia kaavojen ajantasaisuudesta. Kaupan suuryksiköiden sijoittumisen ohjaaminen kestäväällä tavalla yhdyskuntakehityksen ja palveluiden saatavuuden kannalta nähtiin

---

<sup>181</sup> Ks. rakennuslaki 370/1958.

<sup>182</sup> Hallberg ym. 2006, s. 1; Ekroos & Majamaa 2005, s. 1–8.



esityksessä myös tärkeäksi. Rakentamisen ohjauksessa puolestaan keskityttiin rakentamisen laadun, ympäristökysymysten, elinkaariajattelun ja korjausrakentamisen edistämisen painottamiseen.<sup>183</sup>

Valiokunnat antoivat omissa lausunnoissaan näkemyksensä lainsäädännön uudistamisesta. Hallintovaliokunta esitti lausunnossaan (HaVL 21/1998), että hallituksen esitys lainsäädännön uudistamisesta on tarpeellinen. Lisäksi valiokunta piti oleellisena muun muassa sitä, että alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen sisältövaatimusten suhteeseen kiinnitetään huomiota. Ympäristövaliokunnan mietintö (YmVM 6/1998) osoittaa kyseisen valiokunnan katsoneen hallituksen esityksen olevan perusteiltaan hyvin laaditun. Erityisen hyvänä valiokunta piti esityksessä sitä, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet oli otettu huomioon kattavasti. Lain soveltaminen koko maassa samojen periaatteiden mukaan oli yksi valiokunnan mietinnön keskeisistä sisällöistä. Perustuslakivaliokunta puolestaan keskittyi lausunnossaan (PeVL 38/1998) tulevan lain säätämisyjärjestystä koskeviin kysymyksiin, sillä jo hallituksen esityksessä esitettiin hankittavaksi perustuslakivaliokunnalta lausuntoa. Valiokunta katsoi muun muassa lakiehdotuksen olevan samansuuntainen hallitusmuodon sisältämän terveellistä ympäristöä koskevan säännöksen kanssa. Hallituksen esityksen mukaisesti myös perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että maankäyttö- ja rakennuslakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>184</sup>

Uusi MRL pyrkii siihen, että yhdyskuntiin ja ympäristöön liittyvät asiat painottuisivat maakunta- ja yleiskaavoissa laajemmin. Sen sijaan asemakaavan tasolla sisältövaatimukset ovat melko suppeat. Kaavojen sisältövaatimukset ja niiden laissa määritellyt yleiset tavoitteet on aina huomioitava kaavaharkinnassa. Yleisten tavoitteiden on tarkoitus ohjata alueiden käytön suunnittelua kokonaisvaltaisesti ja yleiset tavoitteet myös täsmentävät kestävä kehityksen näkökulmaa omalta osaltaan. Myös perusoikeussäännökset, kuten PL:n 20:s ja 22:s §, on huomioitu MRL:a säädettäessä. Säännöksillä on osaltaan vaikutusta siihen painoarvoon, jonka kestävä kehitys saa kaavoitusmenettelyissä. Alueiden käytössä ja rakentamisessa tulee luoda kaikin tavoin edellytykset hyvään elinympäristöön MRL:n 1 §:n mukaan.<sup>185</sup>

Uuden MRL:n keskeinen sisältö tiivistyy yhdyskuntien kestävälle kehitykselle, kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien paranemiselle ja kuntien laajemmalle päätösvalle kaavoitusasioissa. Lain tavoite painottuu lisäksi hyvän elinympäristön edellytysten luomiselle sekä ekologisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurillisesti kestävä kehityksen edistämiseksi.

---

<sup>183</sup> HE 101/1998 vp.

<sup>184</sup> Ks. tarkemmin HaVL 21/1998 vp – HE 101/1998, YmVM 6/1998 vp – HE 101/1998 vp ja PeVL 38/1998 – HE 101/1998 vp.

<sup>185</sup> Mäkinen 2000, s. 206–207.

Oleellista on myös suunnittelun laadun turvaaminen, vuorovaikutteisuuden mahdollistaminen, monipuolinen asiantuntemus ja avoin tiedottaminen. Rakennetut ympäristöt on lain mukaan mahdollista suunnitella luontoa kunnioittaen ja luonnon monimuotoisuutta säästäen. Hyvä ympäristö myös ohjaa kestävämpään elämäntapaan. Ihmisen viihtyminen ja terveys riippuu lisäksi suuresti ympäristön esteettisistä arvoista.<sup>186</sup>

#### *Maankäyttö- ja rakennuslain säännöstö maiseman kannalta tarkasteltuna*

MRL:n mukaisesti kaikilla kaavatasoilla on mahdollisuus maisemasuojeluun, ja säännökset kaavojen sisältövaatimuksissa asettavat velvollisuuksia tätä koskien.<sup>187</sup> Maisemakysymykset on huomioitava jo suunnitteluvaiheesta lähtien maankäyttöön liittyvissä toimissa. MRL:n 1 §:n yleinen tavoite on järjestää alueiden käyttöä ja rakentamista niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävänä olevista asioista. Lain 1 §:n kautta MRL toteuttaa osaltaan Suomen perustuslain 20 §:n ympäristöä koskevaa perusoikeussäännöstä. Säännöksen voidaan näin nähdä tukevan perustuslain tavoitetta.

MRL:n alueidenkäytön tavoitteet ja suunnitelmat tulee huomioida ympäristön käytön järjestämisen suunnittelussa ja päätöksissä myös muun lainsäädännön kohdalla. Näin MRL:n vaikutukset liitetään muuhun ympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon 3 §:n mukaisesti. MRL:n 9 §:ssä säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa. MRA:n 1 § sisältää lakia täydentävän säännöksen tältä osin. 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitetäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmat selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset. Vaikutuksia arvioidaan muun muassa ihmisten elinoloihin ja ympäristöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön. Näin ollen maisema on huomioitu suoraan MRA:n 1 § säännöksessä.

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteissa (MRL 5 §) on vuorovaikutteisen suunnittelun ja riittävän vaikutusten arvioinnin avulla tarkoitus edistää muun muassa terveellisen, viihtyisän ja sosiaalisesti

---

<sup>186</sup> Tapaninen ym. 2002, s. 99, 212–213.

<sup>187</sup> Ekroos ym. 2010, s. 535. Ks. myös [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Ympäristöministeriö, Rakennussuojelua ja maisemansuojelua koskeva lainsäädäntö.

toimivan elin- ja toimintaympäristön luomista, rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista sekä luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonvarojen säilymistä. Myös maiseman vaaliminen kuuluu lain 5 §:ssä tarkoitettuihin suunnittelun tavoitteisiin useidenkin tavoitteiden osalta, vaikka sitä ei ole erikseen pykälässä mainittukaan. Rakentamisen ohjauksen tavoitteilla (12 §) edistetään muun muassa terveellisen, viihtyisän ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista sekä kestävä, ekologisesti toimivaa ja kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin perustuvaa rakentamista. Myös rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa sekä kunnossapitoa pyritään edistämään. Rakennusjärjestyksessä (14 §) puolestaan annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset, joilla voi olla myös maiseman säilymisen kannalta merkitystä.

Jokaisessa kunnassa pakollisen rakennusjärjestyksen määräykset täydentävät kuntatason kaavoja. Rakennusjärjestyksessä annetaan siis paikallisten olosuhteiden johdosta rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioimisen sekä hyvän ja laadukkaan elinympäristön toteutumisen ja säilymisen kannalta oleelliset määräykset. Kaavan määräyksiin nähden rakennusjärjestys on kuitenkin toissijainen. Rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei siten sovelleta, jos oikeusvaikutteinen yleiskaava, asemakaava tai Suomen rakentamismääräyskokoelma toisin määrää (MRL 14 §).<sup>188</sup>

16 §:n mukaisella suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden täyttäminen edellyttää erityisiä tarpeita, kuten teiden, vesijohdon, viemärin rakentamisen tai vapaa-alueiden järjestämistä. Säännöksiä sovelletaan myös rakentamiseen, jonka ympäristövaikutusten merkittävyys edellyttää tavallista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä voidaan osoittaa suunnittelutarvealueeksi kunnan taholta lisäksi alue, jolla sijaintinsa vuoksi voidaan odottaa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jonka erityisten ympäristöarvojen tai –haittojen takia on tarpeellista suunnitella maankäyttöä.

Kaavoituksen edistämisen, ohjauksen ja valvonnan viranomaisten – ympäristöministeriön, alueellisen ympäristökeskuksen, maakunnan liiton ja kunnan sekä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen (MRL 17–21 §:t) – tulee osaltaan huolehtia maankäytön kestävästä käytöstä maisema-arvot huomioon ottaen. MRL:n 3 luvun ja 22–24 §:n mukaisia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tarkastellaan lähemmin tämän tutkimuksen luvussa 3.

---

<sup>188</sup> Syrjänen 2005, s. 46.

Maakuntakaavan (28 §) ja yleiskaavan (39 §) sisältövaatimuksissa maiseman vaaliminen on erikseen mainittu. Asemakaavan tarkoituksena (50 §) on osoittaa yksityiskohtaisesti tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä muun muassa paikallisten olosuhteiden ja kaupunki- sekä maisemakuvan edellyttämällä tavalla. Myös asemakaavan sisältövaatimuksissa (54 §) viitataan rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön vaalimiseen erityiset arvot huomioiden. Asemakaavamääräyksissä (57 §) puolestaan viitataan suoraan suojelumääräyksiin, joita voidaan asettaa, jos jotakin aluetta tai rakennusta on esimerkiksi maiseman, luonnonarvojen tai rakennetun ympäristön vuoksi suojeltava. Kaavoitusmenettelyä ja sen tasoja tarkastellaan maisemanäkökulmasta lisää luvussa 4.

Kansallinen kaupunkipuisto (68 §) voidaan perustaa kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvalla alueella muun ohella kulttuuri- tai luonnonmaiseman kauneuden tai virkistyksellisten arvojen säilyttämiseksi. Kansalliseen kaupunkipuistoon voidaan osoittaa alueita, jotka MRL:n mukaisessa kaavassa on osoitettu esimerkiksi puistoksi, virkistys- tai suojelualueeksi tai arvokkaaksi maisema-alueeksi. Kaupunki tekee hakemuksen kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta ympäristöministeriölle, joka tekee päätöksen asiasta. Hakemuksen valmisteluun osallistuu kuitenkin myös ympäristöministeriö yhdessä kaupunkilaisten, alueella maata omistavien tahojen ja muiden ympäristöviranomaisten kanssa. Päätöksen yhteydessä on mahdollista antaa määräyksiä, jotka kaupunginhallituksen tulee hyväksyä ennen varsinaista päätöksentekoa. Suurin osa määräyksistä annetaan kuitenkin hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka kaupunki laatii yhdessä alueellisen ELY-keskuksen kanssa. Ympäristöministeriön tehtävänä on hyväksyä suunnitelma. Suomen ensimmäinen kansallinen kaupunkipuisto perustettiin vuonna 2001 Hämeenlinnaan ja seuraavana vuonna päätettiin Heinolan ja Porin kansallisista kaupunkipuistoista. Suomen suurin kaupunkipuisto sijaitsee Hangossa ja se on perustettu vuonna 2008. Porvoo sai oman kansallisen kaupunkipuistonsa vuonna 2010. Lisäksi monessa kaupungissa selvitetään parhaillaan mahdollisuuksia kansallisen kaupunkipuiston perustamiseksi. Kaupunkipuistot on tarkoitus laajentaa noin kymmenen erilaisen suomalaisen kaupungin verkostoksi.<sup>189</sup> Kansallisen kaupunkipuiston asema voi olla varsin merkittävä kaupunkimaisen maisemakuvan suojelijana ja säilyttäjänä.<sup>190</sup>

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset (73 §) sisältävät suoran säännöksen huomioon otettavista seikoista, joihin kuuluvat esimerkiksi luonnonsuojelun, maisema-arvojen ja vesiensuojelun vaatimukset, suunnitellun rakentamisen ja muun maankäytön soveltuminen rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön sekä riittävän yhtenäisen

---

<sup>189</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Ympäristöministeriö, Kansalliset kaupunkipuistot.

<sup>190</sup> Ekroos ym. 2010, s. 539.

rakentamattoman alueen sisällyttäminen ranta-alueille. Suunnittelutarpeesta ranta-alueella säädetään lain 72 §:ssä.

Maisemaan merkittävästi vaikuttavasta tuulivoimarakentamisesta säädetään erityissäännöksin lain 10 a luvussa. Lain 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa tulee yleiskaavan säädösten ohella huolehtia esimerkiksi siitä, että yleiskaava ohjaa rakentamista ja muuta alueiden käyttöä tarkoitettulla alueella riittävästi ja että tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopii maisemaan ja ympäristöön. Tuulivoimaloiden ympäristövaikutukset keskittyvät pääsääntöisesti ympäröivään maisemaan liittyviin visuaalisiin muutoksiin, jonka vuoksi näitä ongelmia tulee tarkastella suunnittelussa erityisesti.<sup>191</sup> Suomesta löytyy jo lukuisia esimerkkejä siitä, että tuulivoimalat ovat heikentäneet maisema-arvoja selvästi tai osittain.

Kadut (85 §) ja muut yleiset alueet (90 §) tulee myös suunnitella ja rakentaa siten, että ne sopeutuvat asemakaavan mukaiseen ympäristöön ja täyttävät muut vaatimukset. Kehittämisalueiden (110 §) nimeäminen voidaan nähdä maisemansuojelun kannalta yhdeksi käytännön keinoksi, kun puhutaan alueen suojelemisesta tai elinympäristön parantamisen tarpeesta. Kunta voi kuitenkin nimetä tällaisen rajatun alueen enintään 10 vuodeksi.

MRL:n 113 §:ssä määritellään rakennus ja sen ominaisuuksia. Rakennuksella tarkoitetaan esimerkiksi asumiseen tai työntekoon tarkoitettua kiinteästi paikallaan pidettäväksi tarkoitettua rakennelmaa, joka ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisuuteen tai maisemaan liittyvistä syistä. Rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset rakentamiselle asetettavien vaatimusten (117 §) mukaan. Rakentamisessa, muutostöissä ja muissa toimenpiteissä on lisäksi huolehdittava, ettei historiallista tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tai kaupunkikuvaa turmella (118 §). Rakennuksen rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa (125 §), joka voidaan evätä useista syistä. Rakennuslupan sijasta voidaan hakea toimenpidelupaa (126 §) tiettyjen rakennelmien, kuten esimerkiksi maston pystyttämiseen. Jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön taikka kaupunki- ja maisemakuvaan, toimenpidelupa tarvitaan myös sellaisen rakennelman pystyttämiseen ja sijoittamiseen, jota ei pidetä rakennuksena. Toisaalta purkamislupa (127 §) tarvitaan usein esimerkiksi kulttuuri- tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen tai sen osan purkamiseksi.

---

<sup>191</sup> Ympäristölainsäädännön soveltaminen tuulivoimarakentamisessa 2002, s. 12.

Maisematyöluja (128 §) tarvitaan maisemaa muuttavaan maanrakennustyöhön, puiden kaatamiseen tai näihin verrattavaan toimenpiteen suorittamiseen tietyin säännöksessä olevin tarkentavin edellytyksin. Luvan edellytyksistä säädetään tarkemmin lain 140 §:ssä. Lupamenettelystä ja -harkinnasta eri lupien osalta, osin myös maisemaan vaikuttaen, säädetään tarkemmin MRL:n luvussa 19 (säännöksiin 130–148). Erityistä merkitystä maiseman kannalta on ainakin lain 135–137 §:llä, jotka määrittelevät rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueella ja sen ulkopuolella sekä erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.

Maisemaan tiiviisti liittyvästä rakennetun ympäristön hoidosta säädetään lain 22 luvussa. Rakennuksen kunnossapidosta (166 §) säädetään laissa siten, että rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se täyttää jatkuvasti terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset, eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Ympäristönhoidon (167 §) säännös edellyttää sekin vastaavia toimia ja on siten osaltaan vaikuttamassa maisemallisesti laadukkaan asuin ympäristön hoidossa. Maisemaa suojataan vielä kevyen rakennelman, ulkovarastoinnin ja keskeneräisen rakennustyön sekä hylätyn rakennuksen mahdollisesti aiheuttamien haittojen osaltakin (168–170 §).

Poikkeamisesta ja sen edellytyksistä säädetään lain 23. luvussa. Poikkeamisvalta on pääosin kunnallisella viranomaisella, ja tässä näkyekin lain perustavoite kunnallisen päätösvallan vahvistamisesta. Poikkeamispäätöksillä voidaan vaikuttaa positiivisesti tai negatiivisesti (tapauskohtaisuus) maisemakohteisiin. Poikkeamisella ei kuitenkaan saada vaikeuttaa muun muassa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista tai rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista (172 §). ELY-keskuksen on pyydettävä lausunto poikkeamisesta aina, jos poikkeaminen koskee erityisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista aluetta, luonnonsuojelullisesti merkittävää aluetta, rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta, tai maakuntakaavan mukaan virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta (173 §). Lain 177 ja 178 §:n määräyksiä suunnitteluvelvoitteen sekä valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi voidaan myös pitää ympäristön ja maiseman kannalta olennaisina. Kyseisten velvoitteiden laiminlyönnit voivat aiheuttaa esimerkiksi maisemahaittoja.

Muutoksenhausta ja viranomaisen oikaisukehotuksesta puolestaan säädetään lain 25 luvussa. Erityisesti valitus oikeutta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä (191 §) on käytetty muun muassa ELY-keskuksissa tapauksissa, joissa kunnan kaavoitus päätös on ollut maisema-arvojen kannalta kielteinen tai haitallinen. Myös valitus oikeutta rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä (192 §) ja lisäksi

valitusoikeutta poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta (193 §) voidaan käyttää maisemansuojelun tarkoituksiin. Valitusoikeuden haltijoista säädetään edellä mainituissa säännöksissä tarkemmin. Lain 205 §:n mukaisesti asianomaisella ministeriöllä sekä ELY-keskuksilla on oikeus kuntien, maakuntien liittojen ja muiden viranomaisten alueiden käytön ja rakennetun ympäristön seurannan kannalta tarpeellisten tietojen saamiseen. Tällä viranomaisen tiedonsaantioikeudella voi olla suuri vaikutus siihen, että mahdolliset puutteet voidaan kartoittaa sekä havaita, ja niistä voidaan myös valittaa. Näin erityisesti ELY-keskukset voivat valvoa maisemavelvoitteiden noudattamista, ja tehdä kuntien päätöksistä valituksia.

MRL:n sisältöisiä maisemaa koskevia säännöksiä on edellä esitetyn mukaisesti ja uudistetun MRL:n säännösten ansiosta runsaasti. Säännöksillä myös suojellaan maisemaa suhteellisen kattavasti säännöksiä tarkasti noudatettaessa. Maisemansuojelua koskevan lainsäädännön puute näkyi sen sijaan esimerkiksi Kolilla suunnittelun ristiriitoina, kun Kolin vahvistetulla osayleiskaavalla tavoiteltiin lähempänä maisemansuojelua olevaa ratkaisua<sup>192</sup>.

### **2.2.3. Muu maisemaa säätelevä lainsäädäntö**

#### *Luonnonsuojelulaki maisemansuojelussa*

Luonnon- ja maisemansuojelua ja -hoitoa koskeva erityislaki on luonnonsuojelulaki (1096/1996). Edeltävä luonnonsuojelulaki<sup>193</sup> vuodelta 1923 oli ajassaan moderni ja se vastasi kansainvälistä kehitystä. Myös sen perusrakenne oli pitkään eli yli 70 vuoden ajan suhteellisen pysyvä. Lain voimassaoloaikana perustettiin suurin osa tämänhetkisistä kansallis- ja luonnonpuistoista. Useat lain keskeisistä periaatteista ovatkin edelleen voimassa muutetussa muodossa. Uuden luonnonsuojelulain voimaantulo kesti uudistustavoitteista<sup>194</sup> huolimatta pitkään. Vaikeudet johtuivat pääosin soveltamisalan laajuuden määrittelystä eli suojelukeinoista, maisemansuojelusta, jokamiehenoikeuksista ja luonnonvarojen käyttöä koskevista yleisistä perusteista. Ratkaisuna nähtiin lopulta perinteinen suppea malli, jonka mukaan laissa ovat lähinnä varsinaiset suojelukeinojen sääntelyt, eivät juurikaan luonnonvarojen käyttöä ja maiseman muuttamista koskevat säännökset. Vastapainoksi LSL:lla on muuhun lainsäädäntöön liittyvä sitovan yleislain luonne. Se siis ulottaa vaikutukset muuhun maa- ja vesialueiden käyttöä säätelevään lainsäädäntöön suojeltavia kohteita tai LSL:ssa tarkoitettua suojeluarvoa koskien. Lakia täydentävät

<sup>192</sup> Ks. tarkemmin Syrjänen 1999, s. 217–218.

<sup>193</sup> Ks. tarkemmin luonnonsuojelulaki 71/1923.

<sup>194</sup> Ks. esim. Luonnonsuojelukomitean mietintö KM 1931:7, luonnonsuojelukomitean mietinnöt KM 1966:A 5 ja KM 1966:B 28 sekä luonnonsuojelutoimikunnan mietintö KM 1969:B 24. Myös hallitus antoi tuloksettoman esityksen luonnonsuojelulaiksi HE 33/1990.

luonnonsuojeluasetuksen (LSA, 160/1997) säädökset.<sup>195</sup> Asetuksen 4 luvussa säädetään luontotyypeistä ja maisemansuojelualueista, ja erityisesti maisemansuojelua koskevat sen 13–15 §:t. Luonnonsuojelulla tarkoitetaan oikeudellisessa tarkastelussa alkuperäisen luonnon suojelua sellaisessa merkityksessä, että sen käyttöä estetään tai rajoitetaan. Luonnonsuojelussa suojelukohteen asemaan liittyviä määräyksiä asetetaan luonnon toimintojen turvaamiseksi, jolloin puhutaan kohdesuojelusta.<sup>196</sup>

Edeltävään LSL:n verrattuna lain uudistukset liittyvät valtakunnalliseen luonnonsuojelusuunnitteluun, tiettyjen luontotyyppien suoraan laintasoiseen suojeluun, aiemmasta laista puuttuneeseen maisemansuojeluun, eliölajien suojelun tehostamiseen, Natura 2000 -suojelualueverkostoon, luonnonsuojelun keinojen täydentämiseen sekä tiettyjen suojelukeinojen mukaisiin maanomistajille maksettaviin korvauksiin. LSL:n tavoitteet ovat ekologiaa, mutta ne ulottuvat nyt myös kulttuuriympäristön, siihen liittyvien arvojen ja yleisesti kulttuuriarvojen, kuten luonnonkauneuden ja maisema-arvojen, suojeluun.<sup>197</sup> Hallituksen esityksessä katsottiinkin, että yhtenä keskeisenä tavoitteena luonnonsuojelulakia uudistaessa tulee olla suppean keinovalikoiman monimuotoistaminen. Ehdotus sisälsikin muun muassa uuden luontotyyppien suojelua käsittävän säännösten sekä erityisen arvokkaiden maisemien turvaamisen suojelumuodon, maisema-alueen.<sup>198</sup>

LSL:n tavoitteena on 1 §:n mukaisesti ylläpitää luonnon monimuotoisuutta, vaalia luonnonkauneutta ja maisema-arvoja, tukea luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestäväää käyttöä, lisätä luonnontuntemusta ja luonnon harrastamista yleisesti sekä edistää luonnontutkimusta. Lakia sovelletaan 2 §:n mukaan luonnon ja maiseman suojeluun sekä hoitoon. Edelleen luonnonsuojelusuunnittelussa ja maiseman suojelussa on huomioitava taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset näkökohdat ja alueiden sekä paikallisten seutujen erityispiirteet. Lain 6 §:n mukaan ympäristöministeriölle kuuluu luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta. ELY-keskukset edistävät ja valvovat luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Kuntien tulee puolestaan edelleen edistää suojelua alueellaan. Maisemaa voidaan suojella lisäksi LSL:n 2 luvun mukaisten luonnonsuojeluohjelmien (7 §) sekä 3 luvun mukaisten luonnonsuojelualueiden (10 §), kansallispuistojen (11 §), luonnonpuistojen (12 §), rauhoitussäännösten (13 §), muun luonnonsuojelualueen perustamisen (17 §), luonnonmuistomerkkien suojelun (23 §), yksityiselle kuuluvan alueen suojelun (24 §) sekä alueen määräaikaisten rauhoittamisen (25 §) ja 4 luvun mukaisten luontotyyppien suojelun avulla, suoraan tai välillisesti.

---

<sup>195</sup>Hollo 2004a, s. 190–191.

<sup>196</sup>Hollo 2009b, s. 202.

<sup>197</sup>Ekroos 1998, s. 175–176.

<sup>198</sup>HE 79/1996 vp.



Erityisesti LSL:n 5 luvussa säännellään maisemansuojelusta. Maisema-alue voidaan perustaa lain 32 §:n mukaan luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Ympäristöministeriö päättää valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta, kun taas muusta maisema-alueesta päättää maakunnan liiton esityksestä alueellinen ympäristökeskus (33 §). Maisema-alue on suojelumuotona siten hyvin uusi ja suojelumuotona suhteellisen lievä tapa.<sup>199</sup> Maisema-alue-ehdotuksesta tulee pyytää lausunnot asianomaisilta valtion viranomaisilta, kunnilta ja maakunnan liitolta sekä alueen luonnon- ja ympäristönsuojelun kansalaisjärjestöiltä sekä maanomistajien etua valvovilta yhteisöiltä. Perustamispäätökseen kuuluu selostus alueen maisema-arvoista ja suojelun sekä hoidon tavoitteista.<sup>200</sup>

Lain seuraavassa eli 34 §:ssä todetaan, että maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi perustamispäätökseen voidaan ottaa lisäksi tarpeellisia määräyksiä. Nämä määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa. ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen maisema-aluetta koskevista määräyksistä yksittäistapauksessa. Maisema-aluetta koskevia rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräyksiä ei sovelleta alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava. Maisema-alueen suojelu voidaan myös lakkauttaa tai sen suojelumääräyksiä lieventää (35 §), jos alueen maisemallinen arvo on olennaisesti vähentynyt tai jos suojelu estää yleisen edun kannalta tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. 33 §:n mukainen maisema-alueen perustaminen koskee soveltuvin osin myös suojelun lakkauttamista tai päätöksen muuttamista sitä koskien. Lain 36 §:ssä säädetään kieltotauluista.

Maisema oli ennen uutta LSL:n voimaantuloa suojelun merkitsevien rajoitustoimien kohteena käytännössä vain rakennetun ympäristön osana tai piirteenä. Luontomaiseman säilyttäminen on toteutunut muun sääntelyn avulla pääasiassa vain siten, että maisemalliset arvot ovat vaikuttaneet maankäytöllisten lupajärjestelmien lupien sisältöön tai ovat jopa estäneet luvan myöntämisen. Esimerkiksi maa-ainesten ottamista<sup>201</sup> ja voimalaitoksen rakentamista<sup>202</sup> koskevissa maa-aineslain ja vesilain sääntelyissä näin on ollut. Yleispiirteissä kaavoituksessa voi puolestaan olla maisemaperustaisia aluevarauksia. Ne ovat kuitenkin pääasiassa lievempiä kuin kohdesuojelun kohdennetut suojelumääräykset, eikä niillä ole aina samanlaista pysyvyyttä.<sup>203</sup> Näin ollen uuden LSL:n mukaiset maisemaa suoraan suojelevat säännökset lain 5 luvussa sekä maisemansuojelua

<sup>199</sup> Hakkarainen & Kvist 2000, s. 81.

<sup>200</sup> Kuusiniemi ym. 2000, s. 276–277.

<sup>201</sup> Ks. tarkemmin maa-aineslaki 555/1981.

<sup>202</sup> Ks. tarkemmin vesilaki 587/2011.

<sup>203</sup> Hollo 2009a, s. 277.

edistävien ja valvovien viranomaistahojen määrittelyt lain 6 §:ssä kehittävät ja tehostavat maisemansuojelua huomattavasti. Myös lain yleiset tavoitteet sekä laissa todettujen kansainvälisten velvoitteiden huomioimiset tukevat maisemansuojelua ensimmäistä kertaa näin suoraan.

LSL:n mukaisten maisema-alueiden perustaminen on ollut hidasta, sillä tähän mennessä on perustettu vain kolme maakunnallista maisema-aluetta. Maisema-alueet on perustettu Skärlandetiin Raaseporiin vuonna 2007, Hyypänjokilaaksoon Kauhajoelle vuonna 2009 sekä Kairala-Luiroon Pelkosenniemelle vuonna 2010. ELY-keskukset ovat perustaneet kaksi maakunnallista maisema-aluetta, jotka sijaitsevat Suomussalmen vienalaiskylien maisema-alueella ja Sallan Saijan maisema-alueella.<sup>204</sup>

### *Muut maisemaa koskevat lait*

Luonnon ja maiseman huomioon ottamista koskevia säännöksiä on runsaasti myös muussa lainsäädännössä, vaikka LSL turvaakin niiden suojelua ja hoitoa erityislakina, ja myös MRL ja MRA tukevat sitä vahvasti. Muut lait voivat sisältää sellaisenaan maiseman ja luonnon huomioimista ja suojelua koskevia säännöksiä, tai suojelu ja huomiointi voi kohdistua maisemaan epäsuorasti esimerkiksi muulla ympäristöllä, luontoa tai kulttuuriperintöä suojaavalla säännöksellä.

Ympäristönsuojelulain (2000/86) säännöksissä ei käsitellä suoraan maisemakysymyksiä, mutta lain 1 §:n tavoitteiden mukaisesti ympäristön pilaantumisen ehkäisy sekä pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen poistaminen ja vähentäminen ovat sen ensisijaisia päämääriä. Edelleen säännöksen avulla pyritään turvaamaan terveellistä ja viihtyisää sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoista ympäristöä ja muun muassa luonnonvarojen kestävä käyttöä, jotka tukevat osaltaan maisemansuojelua. Maa-aineslain (1981/555) 3 §:ssä säädetään ainesten ottamisen rajoituksista. Sen mukaan laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa siten, että siitä aiheutuu muun muassa kauniin maisemakuvan turmeltumista. Säännöksessä todetaan lisäksi, että alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava tulee 1 momentin lisäksi katsoa, ettei ainesten ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa laadittuun tarkoitukseen, eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Ainesten ottaminen tulee myös järjestää siten, että vaikutukset luontoon ja maisemaan jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Lain 6 §:ssä säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä. Niiden mukaan ainesten ottaminen ei saa turmella kaupunki- tai maisemakuvaa.

---

<sup>204</sup> Suvantola & Similä 2011, s. 130.

Maantielain (503/2005) merkitys maisemansuojelussa on, että tiesuunnittelussa liikenneturvallisuuden sekä liikenne- ja tieteknisten seikkojen lisäksi, on kiinnitettävä huomiota ympäristönsuojelunäkökohtiin. Lakia ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA-laki 468/1994) sovelletaan hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin kansainvälisten sopimusten edellyttäessä arviointia tai jos hankkeesta saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia muun muassa maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Myös kirkkolaiilla (1054/1993) ja lailla ortodoksisesta kirkosta (985/2006) on merkitystä maisemassa näkyvinä merkittävinä rakennuskohteina. Ympäristön kauneus- ja kulttuuriarvojen vaalimisesta ja suojelusta säädetään myös muissa laeissa, kuten kaivoslaissa (621/2011), vesilaissa (587/2011), muinaismuistolaisissa (295/1963), saariston kehityksen edistämisestä annetussa laissa (494/1981), maa-aineslaissa (555/1981), maastoliikennelaissa (1710/1995) ja erämaalaissa (62/1991). Välillisesti myös lain ajoneuvojen siirtämisestä (828/2008) voidaan katsoa tukevan maisemanäkymien kauneusarvojen säilymistä. Lailla eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009) suojataan ympäristöä ja muun muassa LSL:n 5 a §:ssä tarkoitetun luontovahingon korjaamisen kautta myös maisemaa. Lailla alueiden kehittämisestä (1651/2009) on esimerkiksi kestävän kehityksen ja alueiden kehittämisen tavoitteiden kautta vaikutusta muun muassa alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja sitä kautta maisemasuojeluun.

Maisemaa suojataan välillisesti muun muassa rakennusperinnön suojelemista koskevan lain (498/2010) keinoin. Lain tavoitteena on rakennetun kulttuuriympäristön ajallisen ja alueellisen monimuotoisuuden turvaaminen, sen ominaisluonteen ja erityispiirteiden vaaliminen sekä kulttuurisesti kestävän hoidon ja käytön edistäminen. Maisemallista merkitystä on myös muinaismuistolain (295/1963) piiriin kuuluvilla muinaisjäännöksillä, sillä monet yksittäiset kohteet sijaitsevat esimerkiksi kulttuurimaisemassa.

Maisemansuojeluun vaikuttaa myös laaja maa- ja metsätaloutta koskeva lainsäädäntö. Metsälain (1093/1996) säännöksissä voidaan todeta maisemaa suojaavia tavoitteita. Erityisesti lain 6 §:ssä säädetään hakkuusta erityiskohteissa, jonka mukaan esimerkiksi maiseman kannalta erityistä merkitystä olevilla hakkuukohteilla voidaan hakkuu suorittaa kohteen erityisluonteen vaatimalla tavalla. Laissa kestävän metsätalouden rahoituksesta (1094/1996) säädetään tuesta, jolla rahoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla edistetään metsien kestävää hoitoa ja käyttöä metsälain mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriön asetus maatalouden ympäristötuen erityistuen (647/2000) sekä sen useat muutossäädökset takaavat osaltaan, että maiseman kehittämistä ja hoitamista varten on mahdollista saada maatalouden ympäristötuen erityistukea, jolla voi olla suuri merkitys maaseudun maisemien kehittämisessä. Maa- ja metsätalousministeriön asetus ympäristötuen perus- ja lisätöimenpiteistä

(646/2000) ja siihen tehdyt muutokset liittyvät maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin ja EU:n maaseudun kehittämisasetukseen perustuvaan ympäristötukeen, jota voidaan myöntää maatalouden harjoittajalle ja eräille muille tukeen oikeutetuille. Unionin maaseudun kehittämiseen liittyvien velvoitteiden ja toisaalta erilaisten tukien kautta maaseudun maisemia suojellaankin monipuolisesti.

### **2.3. Eurooppalainen maisemayleissopimus maisemansuojelun perustana**

#### **2.3.1. Maisemasopimuksen tausta**

Euroopan neuvostossa valmisteltu Eurooppalainen maisemayleissopimus eli maisemasopimus (SopS 14/2006) on kansainvälinen sopimus, joka koskee ensimmäistä kertaa yksinomaan maisemaa. Eurooppalainen maisemayleissopimus allekirjoitettiin Firenzessä, Italiassa lokakuussa vuonna 2000 ja se tuli voimaan kansainvälisesti 1 päivänä maaliskuuta vuonna 2004. Maisema on olennaisen tärkeä yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnille sekä elinolosuhteiden perustalle ja se kuuluu siten eurooppalaisiin arvoihin, joiden edistämistä Euroopan neuvosto pitää erityisen tärkeänä. Maisemalla on vaikutusta ihmisten elämänlaatuun ja eurooppalaiseen identiteettiin.<sup>205</sup> Näin maisemansuojelulle annetaan hyvin korkeatasoinen, vahva ja kattava perusta.

Merkittävä vaikutus maisemalla on myös yhteiskunnan kulttuurin, sosiaalisen hyvinvoinnin, ekologian sekä talouden, erityisesti matkailun, kannalta.<sup>206</sup> On oleellista, että maisemat tunnustetaan suojelua ja toimenpiteitä vaativaksi osaksi ympäristöä. Esimerkiksi ympäristöä koskevan lainsäädännön yhteydessä on viitattu maisemaan jo aiemmin<sup>207</sup>, mutta vasta 2000-luvulla Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen kautta maisemien arvo on tunnustettu lainsäädännössä erityisesti osana ihmisen kulttuuri- ja luonnonympäristöä.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksensa jäsenvaltioille panna täytäntöön Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen suuntaviivoja. Komitea katsoo, että maisemat ovat yksilöllisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin perusta, ja että maisemansuojelu, hoito ja suunnittelu tarkoittavat kaikille kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Eurooppalaisten maisemien laatu ja monipuolisuus on yhteinen resurssi, jonka eteen on tärkeää tehdä yhteistyötä suojelun, hoidon ja suunnittelun avulla. Komitean mukaan maisemansuojelun tulisi koskea laajasti kaikkia maisemia ja maiseman historiallinen kehitys tulisi aina huomioida osana päätöksentekoa. Maisemaa koskevat strategiat tulisi määritellä kaikilla hallinnon tasoilla ja maisemaa koskevat asiat tulisi integroida

---

<sup>205</sup> HE 73/2005 vp.

<sup>206</sup> HE 73/2005 vp.

<sup>207</sup> Ks. esim. Luonnonsuojelulaki 1096/1996.

osaksi sektori- ja aluepolitiikkaa. Kansalaisten osallisuuden kehittäminen ja lisääminen on yksi avainkysymyksistä maisemansuojelussa. Myös keskinäisen avunannon ja tietojenvaihdon tilaa tulisi kehittää. Maisemansuojelua tulisi lisäksi kehittää määrittämällä maisemalle laatukriteerejä, jotka huomioidaan alueiden käytössä. Maisemia koskevaa tietoa tuottamalla, arvioimalla ja tutkimalla suojelua voidaan kehittää edelleen. Tähän liittyvät myös osallistumisen, tietoisuuden lisäämisen, ja koulutuksen vaatimukset. Maiden on myös ohjattava maisemansuojeluun taloudellisia resursseja ja tätä tulisi ohjata rahoitusta koskevilla säännöksillä. Maisemansuojelu tulisi panna täytäntöön kattavalla lainsäädännöllisellä ohjauksella ja suojelutoimia pitäisi sisällyttää jo esimerkiksi maankäytön suunnittelun alkuvaiheeseen, sekä säätää muita erityisiä välineitä. Näin ollen myös erityislainsäädännön säätäminen ja kokonaan uuden lainsäädännön laatiminen olisi tärkeää. Velvoittavaa täytäntöönpanoa tulisi tukea vapaaehtoisilla menetelmillä, kuten sopimuksilla, laatujärjestelmillä, erilaisilla korvauksilla ja maisemanhoidon toimenpiteillä.<sup>208</sup>

Myös pohjoismaisen maisematyön tarpeet ovat ministerikomitean suositusten kaltaisia. Maisematyössä tulisi parantaa erityisesti suuren yleisön maisematietoisuutta ja lisätä osallistumista maisematöihin, siirtää huomiota enemmän yksittäisistä kokonaisuuksista suurempiin maisemiin ja huolehtia maiseman huomioon ottamisesta suunnittelussa ja politiikan kaikilla tasoilla. Lisäksi maisemat tulee vakiinnuttaa teemana pohjoismaiseen yhteistyöhön ja liittää ne mukaan ympäristöyhteistyöhön. Työ tulee nähdä osana pohjoismaista kaavoitusyhteistyötä sekä sektoreiden ympäristöpanostuksen yhdentämistä.<sup>209</sup>

### **2.3.2. Maisemasopimuksen tavoitteet ja velvoitteet**

Maisemasopimuksen tarkoituksena on yhtenäistää ja ohjata eurooppalaista maisemapolitiikkaa asettamalla sille yleiset oikeudelliset periaatteet. Maisemanäkökohdat on huomioitava laajasti kaikissa toimenpiteissä, joilla saattaa olla vaikutusta maisemaan. Tällaisia ovat esimerkiksi alue- ja kaupunkisuunnittelupolitiikka, maatalouspolitiikka ja muut sektoripolitiikat. Soveltamisalaltaan (2 artikla) sopimus on laaja. Maisemasopimusta sovelletaan sopimuspuolten koko alueeseen ja se käsittää luonnon-, maaseutu- ja taajama-alueet sekä näiden reuna-alueet. Soveltamisalaan sisältyvät maa-, sisävesi- ja merialueet. Sopimus ei erottele maisemia hyviksi ja huonoiksi, sillä se koskee sekä huomattavina pidettäviä maisemia että arkiympäristöjä, huonolaatuisia maisemia unohtamatta. Merkittävää sopimuksessa onkin, että se koskee kaikkia maisemia.

---

<sup>208</sup> Recommendation CM/Rec(2008)3.

<sup>209</sup> Nordens landskap 2003, s. 60–63.

Sopimuksen 3 artiklan mukaan tavoitteena on edistää sopimuksen avulla maisemansuojelua, -hoitoa ja -suunnittelua koko Euroopan alueella. Vastuun jakaminen ilmenee sopimuksen 4 artiklasta. Sopimuspuolten eli valtioiden on pantava sopimus täytäntöön ja erityisesti sen 5 ja 6 artikla edellyttävät täytäntöön panoa valtion oman sisäisen työnjaon, perustuslaillisten periaatteiden ja hallinnon järjestelyjen sekä läheisyysperiaatteen mukaan, ottaen huomioon Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sisällön. Tämä tapahtuu omaa politiikkaa noudattaen, mutta kuitenkin siten, että yleissopimuksen määräyksistä ei poiketa. Erityinen velvoite viranomaisilla on vaalia maisema-arvoja ja saada kansalaiset sekä muut tahot osallistumaan maisemaa koskevaan päätöksentekoon omalla alueellaan sekä tunnustaa lainsäädännössään maisemat olennaiseksi osaksi ihmisten ympäristöä (5 artikla). Yleissopimus velvoittaa lisäksi 6 artiklan mukaan sopimuksen allekirjoittaneita maita lisäämään maisemaa koskevaa tietoisuutta. Tällöin maiden on muiden asioiden ohella määriteltävä maisemansa, ennakoitava maisemiaan koskevia muutoksia ja lisättävä koulutusta asiantuntijoille, yhdistyksille sekä eri koulutustasoilla. Maisemasopimus edellyttää sopimuspuolien sitoutuvan yhteistyöhön maisemaulottuvuuden ottamiseksi osaksi kansainvälisiä toimintaperiaatteita ja ohjelmia (7 artikla). Keskinäisen avun ja tietojen vaihdon avulla edistetään ja tehostetaan muiden toimenpiteiden toteuttamista (8 artikla). 9 artikla kannustaa sopimusvaltioita valtioiden rajat ylittävään paikallis- ja alueyhteistyöhön sekä yhteisten maisemaohjelmien toteuttamiseen.<sup>210</sup> Maisemasopimuksesta puuttuu kuitenkin suora velvoittavuus sekä erityisesti sanktiot, ja kattavasta sisällöstään huolimatta sopimus perustuu laajaan omaehtoisuuteen ja maisemien arvon tunnustamiseen.

Sopimuksen täytäntöönpanoa valvovat toimivaltaiset asiantuntijakomiteat, jotka Euroopan neuvoston ministerikomitea on nimennyt. Asiantuntijakomitean kokouksen jälkeen neuvoston pääsihteeri antaa ministerikomitealle raportin tehdystä työstä sekä sopimuksen toimivuudesta (10 artikla). 11 artiklan mukaisesti asiantuntijakomitea on puolestaan määrittelijänä Euroopan neuvoston maisemapalkinnon myöntämiskriteereille ja säännöille, jotka se antaa ministerikomitealle. Maisemapalkinto on kannustus palkinnon saajille varmistaa kyseisten maisema-alueiden kestävä suojelu, hoito, ja tietyissä tapauksissa myös suunnittelu. Sopimuspuolet toimittavat hakemukset hyväksi katsomistaan ehdokkaista asiantuntijakomiteoille, joista myöntämiskriteerien mukaisesti jaetaan palkinto. Palkinto voidaan myöntää paikallis- ja alueviranomaisille ja niiden ryhmittymille tai kansalaisjärjestöille, jotka ovat erityisen merkityksellisesti osallistuneet maisemansuojeluun, -hoitoon tai -suunnitteluun. Maiseman kannalta pysyvästi tehokkaat toimintaperiaatteet tai toimenpiteet ovat palkinnon myöntämisen peruseriaatteita. Tällaiset toimet ovat siten esimerkkeinä muille tahoille Euroopassa.

---

<sup>210</sup> SopS 14/2006.

Suomen paras maisemahanke -kilpailun voittaja pääsee Suomen ehdokkaaksi Euroopan neuvoston maisemapalkinnon saajaksi kansainväliseen kilpailuun. Suomalaisessa maisemahanketilpailussa etsitään maisemansuojelua, hoitoa ja suunnittelua kestäväällä tavalla edistäviä hankkeita. Palkinnolla halutaan tuoda esiin tehokkaita toimintatapoja, jotka voivat olla esimerkkejä kestävästä kehityksestä ja toimia maisemanhoidon suunnannäyttäjinä Euroopassa. Eurooppalaisia halutaan myös herättää tiedostamaan, millainen merkitys maisemilla on jokaisen hyvinvointiin ja samalla osallistumaan maisemia koskevaan päätöksentekoon. Palkinto Suomen parhaasta maisemahankkeesta jaettiin ensimmäisen kerran vuonna 2009 ja se myönnetään joka toinen vuosi. Suomesta voittajaksi valittiin ensimmäisellä kerralla Hämeenkyrön kansallismaiseman kolmen hankkeen kokonaisuus<sup>211</sup>. Toisella kerralla palkittiin Suomen luonnonsuojeluliiton ja VR:n yhteishanke Matkalla maisemaan – luonnollisesti, jonka tavoitteena oli radanvarsien perinnemaisemien hoito ja tiedotus perinnebiotoopeista. Viimeisin Suomen paras maisemahanke -kilpailun voittaja on Kauhajoen Hyypänjokilaakson maisemahankkeiden kokonaisuus. Kyseinen alue on perustettu maisemanhoitoalueeksi vuonna 2009 ja se edustaa perinteistä kulttuurimaisemaa.<sup>212</sup>

Maisemien monipuolinen huomioimisvelvoite edesauttaa mahdollisimman laajaa maisemien suojelua ja tasapuolistaa niiden arvoa. Sopimus edellyttääkin, että myös huonokuntoisia alueita aletaan kunnostaa<sup>213</sup>. Tällöin kestävä kehitys<sup>214</sup> mukaisesti tuleville sukupolville voidaan jättää yhtäläiset mahdollisuudet nauttia maisemista sekä hyödyntää niitä. Siten maisemia on mahdollista käyttää myöhemminkin eri tarkoituksiin. Hyvin oleellista on myös se, että Euroopan mantereelle on saatu yhtenäinen tapa suojella ja hoitaa maisemia. Pyrkimys yhteistyöhön eri maiden välillä sekä kansalaisaktiivisuuden lisääminen ovat tyypillisiä keinoja ympäristönsuojelun alalla.

### **2.3.3. Sopimuksen voimaansaattaminen ja vaikutukset maisemansuojeluun**

Eurooppalainen maisemayleissopimus on astunut voimaan 37 maassa ja tämän lisäksi sen on allekirjoittanut 2 maata.<sup>215</sup> Suomi on allekirjoittanut maisemasopimuksen jo vuonna 2000. Suomi on kuitenkin hyväksynyt sopimuksen vasta muutamaa vuotta myöhemmin 16.12.2005. Sopimus ja

---

<sup>211</sup> Ks. Hämeenkyrön maisemahankkeesta tarkemmin esim. [www.rakennusperinto.fi](http://www.rakennusperinto.fi). Hämeenkyrön kansallismaiseman hoito palkittiin.

<sup>212</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Ympäristöministeriö, Suomen paras maisemahanke.

<sup>213</sup> Pohjoismaiden ministerineuvoston julkaisu, 2006:562. s. 32.

<sup>214</sup> Kestävän kehityksen käsitteellä tarkoitetaan kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet vähentämättä tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omat tarpeensa. Myös vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyt Julistus ympäristöstä ja kehityksestä sekä toimintaohjelma Agenda 21 sisälsivät pyrkimyksen kestävä kehityksen toteuttamiseen maailmanlaajuisesti.

<sup>215</sup> [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Ympäristöministeriö, Suomen paras maisemahanke.

siihen liittyvä laki (922/2005)<sup>216</sup> Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta saatettiin voimaan Suomessa erillisellä asetuksella. Sopimus tuli siten voimaan virallisesti 1.4.2006. Kansainvälisesti sopimus on ollut voimassa 1.3.2004 alkaen.<sup>217</sup> Maisemasopimuksen 12 artiklan mukaisesti sopimuksen määräykset eivät rajoita muihin voimassa oleviin sopimuksiin tai tuleviin asiakirjoihin sisältyvien maisemansuojelua, -hoitoa ja suunnittelua koskevien tiukempien määräysten soveltamista.

Runsaasta hyväksyjämaiden määrästä voidaan päätellä, että maisemasopimus on mielletty eurooppalaisten valtioiden taholta tärkeäksi ja yhtenäistä eurooppalaista maisemaa rakentavaksi. Esimerkiksi vuoden 2008 lopulla Belgia, Italia, Latvia, Norja, Romania ja Tanska olivat allekirjoittaneet ja hyväksyneet sopimuksen. Sen sijaan ehkä hieman yllättäen muun muassa Ruotsi ja Sveitsi eivät olleet vastaavaan ajankohtaan mennessä vielä allekirjoittaneet tai hyväksyneet sopimusta. Sopimuksen allekirjoittajamäärästä huolimatta voidaan päätellä, että kesti melko pitkään ennen kuin Eurooppalainen maisemayleissopimus saatettiin laajemmin voimaan niin kansainvälisesti kuin Suomessakin. Hyväksymällä sopimuksen Suomi osoitti kannattavansa Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen tavoitteita, politiikkaa sekä eurooppalaista yhteistyötä.

Ennen sopimuksen kansallista hyväksyntää ympäristövaliokunta käsitteli asiaa hallituksen esityksen (HE 73/2005) perusteella. Ympäristövaliokunta antoi siten mietinnössään (YmVM 11/2005) syyskuussa 2005 kannanottonsa Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä. Ympäristövaliokunta esitti, että hallituksen esitys maisemasopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen. Mietinnössä painotettiin maisemasopimuksen tavoitetta maisemansuojelun, -hoidon ja -suunnittelun edistämisessä sekä näitä koskevan eurooppalaisen yhteistyön järjestämisessä. Sopimuksen velvoitteiden todettiin kuitenkin olevan yleisluonteisia ja kohdistuvan lähinnä viranomaisiin.<sup>218</sup> Tässä yhteydessä valiokunta olisi voinut painottaa sopimuksen tiukempaa velvoittavuutta, jolloin sopimuksen tavoitteet olisivat voineet tulla myöhemmin tehokkaammin noudatettaviksi ja huomioiduiksi.

Valiokunta yhtyi mietinnössään hallituksen esitykseen siitä, että lähtökohtaisesti lainsäädäntömuutoksia ei ole tarpeellista tehdä, sillä kansallinen lainsäädäntö, hallinnolliset ohjelmat ja käytännöt tarjoavat riittävästi keinoja sopimuksen sisällön mukaiselle

---

<sup>216</sup> Ks. myös eduskunnan vastaus 110/2005 vp. hallituksen esityksestä eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

<sup>217</sup> HE 73/2005 vp.; [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Ympäristöministeriö, Eurooppalainen maisemayleissopimus.

<sup>218</sup> YmVM 11/2005 vp – HE 73/2005 vp.



maisemansuojelulle, -hoidolle ja suunnittelulle. Valiokunta halusi kuitenkin korostaa, että huolimatta Suomen lainsäädännön sopusoinnusta sopimuksen tavoitteiden kanssa, on suuri haaste toimia aktiivisesti sopimuksen toimeenpanon mahdollistamiseksi. Aktiivinen toimeenpano edellyttääkin valtionhallinnon keskeisten toimijoiden yhteistyötä ja toiminnan koordinoimista. Valiokunnalle annetun selvityksen mukaan eri hallinnonalojen on oleellista tarkastella toimintaansa maisemanäkökulmasta. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriössä voidaan strategisen maaseutuohjelman avulla viitoittaa suuntaviivat toimialan maisemapolitiikalle ja määritellä tällä tavalla samalla yleissopimuksen toimeenpanon sisältöä.<sup>219</sup>

Määräaikaiset strategiat, joilla on seurattavissa oleviin vaikutuksiin pyrkiviä tavoitteita, edistävät valiokunnan mukaan sopimuksen kansallista toteuttamista siten, että se ei olisi vain irrallinen prosessi. Seurannan järjestäminen on puolestaan tärkeää maiseman muutoksen, sen trendien ja siihen vaikuttavien tekijöiden tunnistamisen välineiden saamiseksi. Järjestäminen edellyttää kattavamman ja tehokkaamman viranomaisyhteistyön ohella nykyistä parempaa koordinaatiota sekä tavoitehakuisempia ja riittävän resurssoituja toimenpiteitä. Valiokunta katsoi, että tämän työn turvaamiseksi on osoitettava riittävästi voimavaroja. Valiokunta puolsi sopimuksen ja lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana, mikä osoittaa toimijoiden yksimielisyyttä sopimuksen merkityksellisyydestä ja sisällöstä, sekä toisaalta hallituksen esityksen valmistelun kattavuutta, koska muutoksia ei esitetty.<sup>220</sup> Ympäristövaliokunnan mietintö osoittaa näin maisemasopimuksen olevan erittäin tarpeellinen arvokkaiden maisemien turvaamisen kannalta ja tukevan muita maisemansuojellisia toimenpiteitä sekä lainsäädäntöä.

Maisemaa koskeva oikeudellinen ohjaus voi olla sekä tiukasti säänneltyä että väljästi velvoittavaa. Maisemasopimusta koskeva oikeudellinen ohjaus on väljää, eikä sopimus luo varsinaisia velvoitteita, joiden rikkomisesta seuraisi rangaistus. Maisemasopimus koostuu pääasiassa ohjaavista ja vapaaehtoisuuteen viittaavista asiasisällöistä. Sopimuksessa käytetään ilmaisumuotoina tavoitteita, huomion kiinnittämistä ja sitouttamista. Maisemasopimuksen tarkoitus onkin enemmän tiedon lisäämisessä, arvojen muuttamisessa, yhteistyössä ja maiseman huomioimisessa kattavasti erilaisten maankäytön ja muiden julkisten päätösten ratkaisuissa. Maisemasopimuksen avulla pyritään nimenomaan lisäämään tietoisuutta kaikenlaisista maisemista ja niiden käytöstä sekä suojelusta. Maisemaa koskevaa velvoitteellista ohjausta löytyy sen sijaan esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) säännöksistä. MRL:n vaatimukset edellyttävät maisemansuojelun huomioon

---

<sup>219</sup> YmVM 11/2005 vp – HE 73/2005 vp.

<sup>220</sup> YmVM 11/2005 vp – HE 73/2005 vp.

ottamista kaikilla maankäytön suunnittelun tasoilla<sup>221</sup>. Osin MRL:n säännökset voivat aiheuttaa jopa sanktioita toimijalle, jos toiminnalla tai toimimattomuudella vaarannetaan muiden turvallisuus. Maiseman pilaamisesta voidaan jopa rangaista rikosoikeudellisen säännösten mukaisesti.

Erityisesti maisemasopimuksessa, mutta myös muussa maisemaa koskevassa säännöstyössä, on vahva informaatio-oikeudellinen pohja. Maisemansuojeluun pyritään ohjaamaan toimijoita usein ennemmin vapaudella valita kuin ohjeistamalla tiukan lainsäädännön avulla. Hallinnon yksityiskohtainen normiohjaus onkin keventynyt samalla, kun on alettu pyrkiä joustavuuteen ja tehokkuuteen<sup>222</sup>. Tiedon lisääminen, asian tuominen tutuksi ja ihmisten kiinnostuksen herättäminen näkyvät maisemasopimuksen tavoitteissa. Maisemaa koskevassa oikeudellisessa ohjeistuksessa on tosin eroa siinä, mitä ohjaus koskee. Viranomaisten toiminta on lähes aina sanktoidumpaa ja tarkemmin määriteltyä kuin tavallisten kansalaisten. Oikeuskäytännössä ja ratkaisujen perusteluissa maisemasopimuksen tavoitteet näkyvät vaihtelevasti ja välillisesti. Maisemalliset näkökohdat ovat usein sivuosassa ja oikeuden ratkaisu perustuu varsinaisesti johonkin toiseen säännökseen tai näkökohtaan. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, ettei maisemayleissopimus ole ollut ratkaisuiden varsinaisena perustana.

Maisemasopimuksen tosiasiallinen vaikutus viranomaistoiminnassa, kuten kunnallisessa päätöksenteossa, on hidasta. Sopimuksen velvoitteiden sisältöjen tulisi olla kaikkien viranomaisten tiedossa, jotta sopimuksen täytäntöönpano olisi tehokkaampaa. Sopimuksen hyväksyminen edellyttää kuitenkin maisemanäkökohtien sisällyttämistä kaikessa julkisessa toiminnassa viranomaisia ja päätöksentekoa koskien. Tiedon lisääntyessä ja maisemien arvostuksen kasvaessa sopimuksen vaikutukset ovat varmasti syvemmiä ja laajempia. Erityisesti kuntien viranomaisten tulisi tiedostaa maisemasopimuksen velvoitteet ja tavoitteet kattavammin, sillä kuntatason viranomaiset vastaavat maankäyttöpäätöksistä niin laajasti. Siten maisemansuojelusta tulisi laajempaa ja maisemakysymykset olisivat aina yksi päätöksenteon perusteista.

---

<sup>221</sup> Ekroos ym. 2010, s. 535.

<sup>222</sup> Husa & Pohjolainen 2008, s. 1.

### 3. VALTAKUNNALLISET ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET

#### 3.1. Alueidenkäyttötavoitteiden lainsäädännöllinen perusta

MRL:a edeltäneessä rakennuslaissa ei ollut säännöksiä varsinaisista valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteista. Valtakunnalliset tarpeet turvattiin rakennuslaissa erityisesti kaavojen vahvistusmenettelyn avulla. Oikeudellisen perustan muodostivat tuolloin laissa määritetyt kaavojen sisältövaatimukset. Rakennuslain kaavajärjestelmän aikana valtakunnallinen ohjaus rakentui lisäksi seutukaavoituksen ohjauksella. Rakennuslain 18 §:n mukaan ympäristöministeriö sai määrätä seutukaavan laadinnassa noudatettavista erityisistä tarkoituspäristä. Ministeriö pystyi lisäksi antamaan tarkempia määräyksiä seutukaavoituksen järjestämisestä maakunnan liittoa kuultuaan rakennuslain 22 §:n mukaisesti.<sup>223</sup>

Pohjoismaissa alueiden käytön suunnittelua koskeva lainsäädäntö on sisältänyt melko pitkään keinoja valtakunnan tasoisesta alueidenkäytön suunnittelusta. Esikuvaa MRL:n mukaiselle sääntelylle ei silti voida löytää näistä järjestelmistä, vaan ennemmin kyse on suomalaisista olosuhteista ja niihin sopeutetusta valtakunnan tason suunnittelusta ja alueidenkäytön ohjauksesta. Ylikansallinen ympäristönkäytön suunnittelu nousee valtakunnan tasoisen suunnittelun yläpuolelle. Tosin ylikansallisen tason suunnittelu nousee selvemmin esiin ainoastaan yksittäisillä ympäristönkäytön sektoreilla ja yleisiä ylikansallisen tason suunnittelun piirteitä ei vielä juuri ole nähtävissä. Natura 2000 -verkosto perustuu luontodirektiiviin ja sen oikeusvaikutukset ovat luontodirektiivin ja LSL:n pohjalta varsin voimakkaat. Oikeusvaikutuksiltaan heikompaa ylikansallista ympäristönkäytön suunnittelua edustaa maailmanperintösopimuksen<sup>224</sup> maailmanperintöluettelo, jonka kohteiden suoja pohjautuu Suomessa myös kansallisen tason lainsäädäntöön. Ylikansalliset velvoitteet voivat toimia myös kansallisen tason lähtökohtana, kun esimerkiksi valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla pyritään edesauttamaan kansainvälisesti solmittujen sopimusten toimeenpanoa, ja niillä on kytköksensä myös EU:n aluesuunnitteluun ja alueellisen kehityksen suuntiin. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on siten hyvin yleisen tason yhteys esimerkiksi eurooppalaiseen maisemayleissopimukseen.<sup>225</sup>

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ehdotettiin säädettäväksi lailla hallituksen esityksessä rakennuslain uudistamiseksi (HE 101/1998). Valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden pyrkimys on lain yleisen tavoitteen mukainen kestävä kehityksen periaatteiden toteutuminen alue-

---

<sup>223</sup> Hallberg ym. 2006, s. 93.

<sup>224</sup> Ks. Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987).

<sup>225</sup> Ekroos & Majamaa 2005, s. 100.

ja yhdyskuntarakenteeseen sekä muuhun alueidenkäyttöön liittyvissä päätöksissä. Lisäksi tavoitteilla tulee turvata kansainvälisten sopimusten asianmukainen toimeenpano sekä kehitettävä mahdollisuuksia niiden sisältöön vaikuttamiseksi. Tavoitteilla on myös turvattava tarkoituksenmukainen toteuttaminen valtakunnallisissa hankkeissa ja alueidenkäyttöraatkaisuissa. Lakiin ehdotettiin myös otettavaksi mahdollisuus sellaisten kansallista luonnonperintöä turvaavien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden antamiseen, joita luonnonsuojeluohjelmissa ei jo ole käsitelty. Näiden arvojen turvaaminen on perusteltua suojata kaavoituksen keinoilla. Kulttuuri- ja luonnonperintöön kohdistuva huomattava vaikutus voi näkyä myös kansallismaisemissa, valtakunnallisesti merkittävissä maisemakokonaisuuksissa ja valtakunnallisesti tärkeissä kulttuuriympäristöissä. Myös rakennushistorialliset ja rakennustaiteelliset arvot, muinaisjäännökset, historialliset tapahtumat, perinteet ja kehityskulut alueeltaan suppeissa kohteissa voivat korostaa valtakunnallista arvoa. Huolimatta siitä, että luonnonsuojelulaissa on maisema-alueita koskevia säännöksiä, valtakunnan tasoisista maisemansuojelun tavoitteista on perusteltua päättää myös alueidenkäyttötavoitteiden avulla, ja toteuttaa niitä alueidenkäytön suunnittelun keinoilla. Niihin liittyvien monien toisistaan eroavien tarpeiden yhteen sovittaminen luonnistuu hyvin kaavoituksessa ratkaistavaksi. Merkittävimmät ekologiset vaikutukset alueidenkäytön ratkaisusta liittyvät pääosin juuri luonnonperintöön tai luonnonvaroihin.<sup>226</sup>

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun tulee perustua eri tahojen vuorovaikutukseen MRL:n 23 §:n mukaisesti. Ympäristöministeriö asettikin yhteistyöryhmän valmistelua varten tammikuussa 1999. Monivaiheinen valmistelutyö jatkui valtioneuvoston antamaan selontekoon eduskunnalle (VNS 2/2000) toukokuussa 2000. Eduskunta piti puolestaan kirjelmässään (EK 23/2000) valtioneuvostolle merkittävänä, että valtioneuvosto hyväksyy tavoitteet, jotta uuden lain tavoittelemasta suunnittelujärjestelmästä syntyy tasapainoinen kokonaisuus. Valtioneuvoston selonteon sisältämän ehdotuksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista katsottiin olevan pääosin perustellun. Eduskunnan kirjelmässä edellyttämät tarkennukset muun muassa tavoitteiden oikeusvaikutusten kohdentamisesta, yleis- ja erityistavoitteiden välisistä mahdollisten päällekkäisyyksien poistamisesta sekä päällekkäisyyksistä erityislainsäädännön tai kaavojen sisältövaatimusten kanssa toteutettiin. Valtioneuvoston yleisistunnossa 30.11.2000 tehtiin ensimmäinen päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Päätös astui voimaan 1.6.2001.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> Näin HE 101/1998.

<sup>227</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000.

Ympäristövaliokunta piti selontekoa lähtökohdiltaan onnistuneena. Valiokunta katsoi muun muassa erittäin merkittäväksi, että eduskunnan tulee voida arvioida sitä, mitkä ovat Suomessa sellaiset valtakunnallisesti merkittävät asiat, jotka huomioidaan maakuntien ja kuntien suunnittelussa. Valiokunta piti lisäksi tärkeänä, että tavoitteiden oikeusperustassa pitäisi 22.1 §:n ohella mainita pykälän 2 momentti. Näin alueidenkäyttötavoitteita annettaessa otetaan huomioon sekä lain yleiset tavoitteet että 5 §:ssä säädetty suunnittelun tavoitteet. Kyseinen momentti liittää valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet MRL:n keskeisiin hyvän elinympäristön ja kestävä kehityksen eri osa-alueiden tavoitteisiin. Valiokunta totesi myös, että oikeudellisen perustan osuuden tulee osoittaa selvästi, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät ja konkretisoivat MRL:a valtakunnallisesta näkökulmasta.<sup>228</sup>

Suomi on muiden EU-jäsenmaiden tavoin hyväksynyt suuntaviivat Euroopan aluesuunnittelulle ja aluekehitykselle vuonna 1999 (European Spatial Development Perspective, ESDP). ESDP-asiakirja on merkittävä EU:n aluesuunnitteluyhteistyön kannalta. Rajat ylittävä yhteistyö on lisääntynyt aluesuunnittelussa jäsenmaiden välillä yhteisten suuntaviivojen avulla. Suuntaviivat eivät ole jäsenmaita sitovia, mutta niiden luonne on hyväksytty yhteisesti aluesuunnittelun periaatteeksi. Läheisyysperiaatteen mukaisesti lopulliset aluesuunnittelua koskevat ratkaisut tehdään jäsenmaissa. Suomi on myös hyväksynyt Euroopan neuvoston jäsenmaana Euroopan kestävä aluesuunnittelua ja aluekehitystä kehittävät periaatteet (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, GPSDE) vuonna 2000. Linjaukset ovat melko yhteneväiset ESDP-asiakirjan kanssa. ESDP:llä painotetaan kolmea pääasiaa, joihin kuuluu tasapainoisen ja monikeskuksisen kaupunkijärjestelmän synnyttäminen sekä maaseudun ja kaupungin välisen suhteen kehittäminen, infrastruktuurin ja yhdenmukaisen tiedon saamisen takaaminen sekä luonnon- ja kulttuuriperinnön hoito ja suojelu. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet painottavat alueidenkäyttöä ESDP:n mukaisesti. Siten valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla edistetään ESDP:n suuntaviivojen toteutumista kansallisesti. ESDP-asiakirja painottaa aluesuunnittelun paikallista ja alueellista merkitystä luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi. Lisäksi luonnon ja kulttuuriperinnön suojelu nähdään taloudellisen kehityksen pohjana. Yhteisten aluesuunnittelustrategioiden laadinta nähdään puolestaan kulttuurimaisemien vaalimisen ja ympäristöltään herkkien alueiden turvaamisen perustana.<sup>229</sup>

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista säädetään nykyisin uudessa MRL:ssa (132/1999). Uusi MRL:n mukainen suunnittelujärjestelmä koostuu valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista,

---

<sup>228</sup> YmVM 10/2000 vp – VNS 2/2000 vp.

<sup>229</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000, s. 16–17.

maakuntakaavasta, yleiskaavasta ja asemakaavasta. Maakuntakaava ratkaisee alueidenkäyttöä maakunnallisesti, yleis- ja asemakaavat puolestaan ohjaavat kuntien alueidenkäyttöä. Koska uusi MRL lisäsi selvästi kunnan päätösvaltaa kaavoittamisessa kuntakaavojen alistamisvelvollisuuden jäätyä pois, korostui kaavoitukseen liittyvä ennakko-ohjaus jälkivalvonnan sijaan. Uuden lain toimivuuden ja vaikuttavuuden kannalta ennalta asetetut alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat siten merkittäviä. Tavoitteet luovat kaavoituksen ennakkolliselle ohjaukselle sisällöllisen pohjan tärkeissä valtakunnallisissa alueidenkäytön kysymyksissä.<sup>230</sup>

Kuvion 1 avulla havainnollistetaan MRL:n mukaista suunnittelujärjestelmää, jossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan laadintaa.



**Kuvio 1. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä**

(Lähde: VAT vaikuttavammaksi, Suomen ympäristö 13/2012, s. 7.)

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista säädetään MRL:n kolmannessa luvussa. Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista lain 22 §:n mukaan. Tavoitteet kuuluvat MRL:n mukaiseen alueidenkäytön ohjausjärjestelmään. MRL:n yleiset tavoitteet ja lain 5

<sup>230</sup> VNS 2/2000 vp., s. 5-6.

§:n alueiden käytön suunnittelua koskevat tavoitteet on huomioitava annettaessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Alueidenkäyttötavoitteiden tulee liittyä lain soveltamisalaan koskien asioita, joilla on:

- 1) aluerakenteessa, alueiden käytössä tai liikenne- ja energiaverkon kannalta kansainvälistä tai laajempaa kuin maakunnallista merkitystä;
- 2) merkittävää vaikutusta kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai
- 3) valtakunnallisesti merkittävää vaikutusta ekologisessa kestävyudessa, aluerakenteen taloudellisuudessa tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämisessä.

Ympäristöministeriön vastuulla on huolehtia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta yhteistyössä niiden ministeriöiden, maakuntien liittojen, viranomaisten ja muiden tahojen kanssa, joita asia koskee. Tavoitteiden valmistelun tulee perustua vuorovaikutukseen eri tahojen välillä lain 23 §:n mukaan. Lain 24 §:n mukaisesti valtion viranomaisten tulee toimia siten, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat toiminnassa huomioiduiksi, niiden toteutumista edistetään ja toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan alueiden käytön ja aluerakenteen näkökulmasta. Edelleen maakunnan ja alueiden käytön suunnittelussa tulee huolehtia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioimisesta siten, että niiden toteuttamista edistetään. MRL:n 28 §:ssä korostetaan erikseen maakuntakaavan sisältövaatimuksena valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioimista. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta tavoitteet tulee huomioida edelleen kuntien kaavoituksessa MRL:n 32 §:n mukaisesti.

Alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta säädetään tarkemmin MRA:n 7 §:ssä. Sen mukaan tavoitteita on valmisteltava siten, että julkiselle keskustelulle ja vuorovaikutukselle luodaan mahdollisuudet. Valmistelun yhteydessä tavoitteiden ympäristö- ja muut vaikutukset tulee selvittää ja arvioida, kuten laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) säädetään. Tehdystä ehdotuksesta tulee pyytää lausunto asiaa koskevilta ministeriöiltä, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, maakuntien liitoilta ja muilta viranomaisilta, asiaa erityisesti koskevilta kunnilta sekä valtakunnallisilta järjestöiltä, jotka ovat ehdotuksen kannalta keskeisiä.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tukevat useat muut alueidenkäyttöä koskevat lait ja säännökset. Luonnonsuojelulain mukaisia päätöksenteon vaikutuksia on jo laajennettu MRL:n päätöksentekoon. MRL:n 28.2 §:n mukaan LSL:n 7 §:n mukaiset luonnonsuojeluohjelmat valtioneuvoston hyväksyminä, päätökset maisema-alueista 32 §:n mukaan sekä vanhat suojeluohjelmat ja -päätökset 77 §:n mukaisesti toimivat ohjeina maakuntakaavan laadinnassa.

Luonnonsuojeluohjelmille on muodostunut päätösharkinnassa huomioon otettava oikeudellinen merkitys LSL:n johdosta. Luonnonsuojeluohjelmat ovat luonnon säilyttämistä koskevia ympäristönkäytön suunnitelmia, joilla määritetään pysyväksi tarkoitettu maankäyttö. MRL:n 22 §:n mukaisella mahdollisuudella kansallista luonnonperintöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden antamisesta tavoitellaan niiden luonnonarvojen turvaamista, joita luonnonsuojeluohjelmat eivät käsittele ja suojaa. Maantielain (503/2005) 3.1 § edellyttää, että maantieverkon kehittäminen ja kunnossapito on kytkettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen, alueiden kehittämiseen sekä yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettaviin tavoitteiden toteuttamiseen. Myös rata-laissa (110/2007) ja sen 5 §:ssä rataverkon kehittämisestä ja kunnossapidosta määritetään, että rautateiden tulee osana kaikkea liikennejärjestelmää edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Kuntajaon muutokset<sup>231</sup> nostivat puolestaan aiemmin voimassa olleen kuntajakolain (1196/1997) voimakkaasti esiin suhteessa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.<sup>232</sup>

Edeltävä kuntajakolaki on myöhemmin korvattu uudella kuntajakolailla (1698/2009), jonka 2 §:n tavoitteena on elinvoimaisen, alueellisesti eheän ja yhdyskuntarakenteelta toimivan kuntarakenteen luominen. Kuntajakoa ollaan edelleen muuttamassa suuren kuntauudistuksen yhteydessä. Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (478/2013) tuli voimaan 1.7.2013. Lain 2 §:ään on lisätty aiemman kuntajakolain vastaavan säännöksen tavoitteiden ohella kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytysten vahvistaminen muiden tavoitteiden kautta.

Lailla alueiden kehittämisestä (1651/2009) pyritään vuorovaikutukselle ja verkostoitumiselle perustuvan alueiden kehittämisen järjestelmän avulla luomaan edellytykset eri alueiden tasapainoiselle kehittymiselle sekä kestävän kehityksen mukaiselle hyvinvoinnille ja taloudelliselle kasvulle. Lakia sovelletaan 2 §:n mukaisesti alueiden kehittämisen, alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun ja toimeenpanon sekä niiden yhteensovittamisen ja seurannan asioissa. Lain 5 §:n mukainen vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämisestä vastaa myös maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Lain 6 §:ssä viitataan valtioneuvostoon valtakunnallisten alueiden kehittämistavoitteiden päättäjänä.

---

<sup>231</sup> Ks. tarkemmin KHO:n päätös 2008:1 Helsingin, Sipoon ja Vantaan kuntajaon muuttamisesta. Kuntajakolain mukaan muutos voidaan tehdä vain 3 §:n mukaisilla erityisen painavilla syillä, jos jonkin kunnan valtuusto vastustaa kuntajaon muutosta. Koska Sipoo vastusti tapauksessa kunnan lounaisosan liittämistä Helsinkiin, oli päätös mahdollista tehdä siten vain erityisen painavista syistä. KHO:n päätöksen mukaisesti syyt perustuivat oleellisesti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin Helsingin seutua koskien.

<sup>232</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 194–195.



Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita päätettiin tarkastaa valtioneuvoston päätöksellä 13.11.2008 lukujen 4.2–4.7 sekä 8 ja 9 osalta. Muilta osin vuonna 2000 tehty päätös jäi voimaan. Tarkistetut alueidenkäyttötavoitteet tulivat voimaan 1.3.2009.<sup>233</sup> Tavoitteiden tarkastus tehtiin, jotta ne vastaisivat paremmin alueidenkäytön uusia haasteita, kuten ilmastonmuutosta. Tarkastetuilla tavoitteilla on myös suurempi velvoittavuus päättäjiä kohtaan. Näin varmistetaan valtioneuvoston tarkoitusten tehokkaampi vaikuttavuus. Osin myös tavoitteiden sanamuotoja tarkistettiin tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi.<sup>234</sup> Ympäristövaliokunta katsoi lausunnossaan, että alueidenkäyttötavoitteiden tarkastaminen on tärkeää ja ajankohtaista alueidenkäyttöön ja kaavoitukseen kohdistuvien voimakkaasti muuttuneiden haasteiden ja vaatimusten vuoksi. Myös jatkoseurantaa pidettiin hyvin olennaisena. Ympäristöhallinnossa on lisäksi kiinnitettävä huomiota kaavoituksen ohjaukseen tarkistuksen toimeenpanon vuoksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoituminen kaavoitukseen vaihtelee tapauskohtaisesti olosuhteiden ja muiden tavoitteiden yhteensovittamisen mukaan. Alueidenkäytön suunnittelun tulee joka tapauksessa olla kokonaisvaltaista eri intressejä kokoavaa toimintaa, jossa toiminnalliset tarpeet sovitetaan ympäristön vaatimuksiin.<sup>235</sup>

### **3.2. Alueidenkäyttötavoitteiden tehtävät ja vaikutukset**

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tärkeimpänä tehtävänä on varmistaa merkittävien valtakunnallisten maankäyttöön liittyvien asioiden huomiointi sekä alueiden käyttöä suunniteltaessa että kaikessa viranomaistoiminnassa.<sup>236</sup> Tavoitteilla edistetään muun muassa elolliselle ja elottomalle luonnolle tärkeiden arvokkaiden ja herkkien alueiden säilymistä ja monimuotoisuutta.<sup>237</sup> Valtakunnallisesti merkittävät alueidenkäyttöön liittyvät asiat on siten huomioitava maakuntien ja kuntien kaavoituksessa. Lisäksi sekä valtion että kuntien viranomaisten on otettava alueidenkäytön tavoitteet kaikissa tomissaan huomioon.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukevat ja edistävät MRL:n yleisiä tavoitteita ja laissa määriteltyjä alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. Kestävän kehityksen ja hyvän elinympäristön tavoitteiden saavuttaminen ovat näistä keskeisimpiä. Lisäksi pyrkimyksenä on edistää kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten toteutumista Suomessa ja turvata valtakunnallisten hankkeiden alueidenkäytölliset edellytykset. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kuuluvat

---

<sup>233</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 13.11.2008.

<sup>234</sup> Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt 2009, s. 7.

<sup>235</sup> YmVL 11/2008 vp – MINS 3/2008 vp.

<sup>236</sup> Laitinen & Vesisenaho 2011, s. 7.

<sup>237</sup> Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi (15/2011), s. 50.

MRL:n mukaiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan ohella. MRL:n kantavan ajatuksen mukaisesti tavoitteilla pyritään siirtämään päätösvaltaa kansalaisten lähelle. Tavoitteet ilmaisevat valtioneuvoston näkemyksen valtakunnallisesti tärkeistä alueidenkäytön kysymyksistä, mutta niiden ratkaisemisesta ei oteta kantaa. Sen sijaan lain hengen mukaisesti tavoitteiden konkretisointi ja ratkaisut tulevat esiin maakunta- ja kuntatason suunnittelussa ja valtion viranomaisten toimissa. Tällöin alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomiointi ja yhteensovittaminen muihin tavoitteisiin on tehokkaampaa. Valtakunnallista tavoitteenasettelua tarvitaan kuitenkin alueidenkäytön haasteiden ratkaisemiseksi. Esimerkiksi ympäristön kannalta keskeisimpinä haasteina tulevaisuuden alueidenkäytössä nousevat esiin luonnon monimuotoisuuden väheneminen ja ilmastonmuutos. Jatkuvat ja yhä nopeutuvat ympäristömuutokset ovat suurin uhka luonnon monimuotoisuudelle ja rakennettujen kulttuuriympäristöjen säilymiselle. Yhdyskuntarakenteiden kehittämällä ja siten valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on tähän merkittävä vaikutus. Suomalaisen yhteiskunnan tulevaa kehitystä määrittää keskeisesti ympäristön laatu sekä yhdyskuntien ja niiden välillä olevien verkostojen toimivuus. Alueidenkäytössä on kyettävä varautumaan vaihteleviin muutospaineisiin ja erilaisiin kehityskulkuihin, hallitsemaan ja vähentämään ilmeneviä ongelmia sekä luomaan edellytykset yhteiskunnassa tavoitellulle kehitykselle.<sup>238</sup>

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tärkeitä, sillä Suomesta puuttuu valtakunnallinen koko alueen kattava kaavoitusväline. Kaavoituslainsäädännön maantieteellinen rajoittuneisuus luo tarpeen valtakunnantasoiselle suunnittelulle, ei varsinaisena kaavoitusmenettelynä, mutta ohjaustyypisenä poliittisena päätöksentekona. Poliittinen suunnitteluvastuu on valtiolla, kun kaavoitusvastuun kantavat kuntien ja maakuntien elimet. Tämän vuoksi kuntien ja valtiovallan yhteistyö on edellytys valtakunnantasoisten tavoitteiden muuntamiselle kaavasisällöiksi. Myös Euroopan unionin rakennerahastojärjestelmä (INTERREG, URBAN), jonka vastuuviranomaisina toimivat maakuntien liitot, vaikuttaa kehittämistavoitteisiin. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat alueellisen eli maakunnallisen sekä kunnallisen maankäytön suunnittelua. Tavoitteita ei voida saattaa voimaan siten, että ne sitoisivat suoraan kuntien kaavoittajia. Maakuntakaava onkin alueidenkäyttötavoitteiden ensisijainen toteuttamisväline ja sen tavoitteisiin pyritään vaikuttamaan neuvotteluilla. Vasta sen jälkeen, kun tavoitteet omaksutaan myös kaavassa, jolla on lain mukaisesti määritetty ohjaava vaikutus muuhun päätöksentekoon, tavoitteille syntyy todellinen sitovuus. Sitovuuden synnyttämiseksi valtion viranomaisen (ELY-keskus) on jokaisen kaavan laatimisvaiheeseen liittyvissä neuvotteluissa yhdessä kaavoittajan kanssa pyrittävä vaikuttamaan tavoitteiden huomioon ottamiseen. Alueidenkäyttötavoitteiden

---

<sup>238</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000, s. 8-9.

huomiointi koskee kuitenkin myös kaikkea kaavoitustoiminnan ulkopuolista viranomaistoimintaa ja viranomaisten tulee välttää tavoitteiden vastaisia hallintotoimia kokonaisuudessaan.<sup>239</sup>

Alueidenkäyttötavoitteet ryhmitellään kuuteen asiasisällön perusteella tehtyyn kokonaisuuteen. Ryhmiin kuuluvat aluerakenteen toimivuus, yhdyskuntarakenteen ja elinympäristön laadun eheys, kulttuuri- ja luonnonperintö sekä virkistyskäyttö ja luonnonvarat, yhteysverkostojen ja energiahuollon toimivuus, erityiskysymykset Helsinginseudulla sekä erityiset aluekokonaisuudet luonto- ja kulttuuriympäristöinä. Tavoitteet jaotellaan lisäksi alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua ohjaavien vaikutustensa pohjalta yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteiden luonne on se, että ne ovat alueidenkäytön ja alueidenkäytön suunnittelun periaatteellisia linjauksia. Erityistavoitteet sen sijaan ovat velvoitteita, jotka koskevat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua. Erityistavoitteiden avulla varaudutaan myös muutamisiin merkittäviin valtakunnallisiin hankkeisiin niiden alueidenkäytöllisten edellytysten perustalla.<sup>240</sup> Erityistavoitteet tarkentavat yleistavoitteita ja ovat niitä konkreettisempia velvoitteita.<sup>241</sup>

Kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroihin liittyviä erityistavoitteita koskien alueiden käytössä tulee varmistaa, että kulttuuri- ja luonnonperinnön arvot säilyvät valtakunnallisesti merkittävissä kohteissa. Myös kansainvälisten sopimusten velvoitteet sekä valtioneuvoston päätökset tulee ottaa huomioon. Keskeinen erityistavoite on se, että valtakunnalliset inventoinnit, erityisesti valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet, valtakunnallisesti arvokkaat kulttuurihistorialliset ympäristöt ja valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet, huomioidaan lähtökohtina alueiden käytön suunnittelussa. Maakuntakaavoituksessa on myös osoitettava maisema- ja kulttuuriperintökohteet ja -alueet, kun ne ovat valtakunnallisesti merkittäviä. Alueiden käytön on lisäksi sovellettava valtakunnallisesti arvokkaiden kohteiden ja alueiden historialliseen jatkumoon.<sup>242</sup> Alueidenkäyttö on myös toteutettava siten, ettei mitään aluekokonaisuuksia pirstota tarpeettomasti.<sup>243</sup> Asiaryhmän tavoitteilla pyritään siihen, että alueiden käytön suunnittelussa kulttuuriperinnön säilyttämistä ja tulevien sukupolvien oikeuksia pidettäisiin erityisen tärkeinä. Tämä on merkittävää, sillä maisemat ja kulttuuriympäristöt edustavat konkreettisia lähtökohtia kansallisessa kulttuurissamme.<sup>244</sup>

---

<sup>239</sup> Hollo 2009a, s. 157–159.

<sup>240</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000, s. 24–25.

<sup>241</sup> Hallberg ym. 2006, s. 116

<sup>242</sup> Ekroos & Majamaa 2005, s. 110–111.

<sup>243</sup> Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt 2009, s. 12.

<sup>244</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 201.

Kuntien alueidenkäytön suunnittelussa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ilmenevät lähinnä maakuntakaavan ohjausvaikutuksen välityksellä sen jälkeen, kun tavoitteet on ensin konkretisoitu maakuntakaavoitukseen. Kaikkea alueidenkäyttöä tai alueidenkäyttöä koskevaa suunnittelua ei kuitenkaan ole konkretisoitu maakuntakaavoitukseen ja osaa tavoitteista ei ole edes tarkoituksenmukaista tarkastella maakuntakaavan tasolla. Näissä tilanteissa tavoitteet tulee huomioida kuntien kaavoituksessa suoraan. Yleistavoitteita ei kuitenkaan sovelleta alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä määrittävien kaavojen sisällön oikeudellisessa arvioinnissa. Yleiskaavojen merkitys on suuri valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan konkretisoinnissa kunnassa.<sup>245</sup>

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on runsaasti vaikutuksia ympäristöön ja muuhun yhteiskuntaan. Maiseman ja kulttuuriperinnön säilymistä ja huomioon ottamista maankäytössä ja rakentamisessa edistetään tavoitteiden avulla kokonaisuudessaan. Keskeneräisten ja maisemakuvaltaan hajaantuneiden taajama-alueiden eheyttämisen vaikutukset näyttävät maisemakuvan kannalta positiivisilta. Taajama-alueiden ulkopuolisen hajautuneen rakentamisen haittavaikutukset vähenevät puolestaan maiseman ja kulttuuriperinnön kannalta positiivisella tavalla. Sen sijaan täydennysrakentamiseen perustuvan eheyttämisen vaikutukset voidaan nähdä kielteisinä alueilla, joilla avoimet kulttuurimaisemat ja historialliset kohteet ovat tyypillisiä.<sup>246</sup>

Monet tavoitteista liittyvät luonnon- ja kulttuurimaiseman, kaupunkikuvan ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä yleisesti kaikessa maankäytössä että erityisen arvokkailla alueilla. Tavoitteiden avulla voidaan suojella laajoja kokonaisuuksia ja myös suppeita alueita ja kohteita. Tavoitteilla tuetaan rakennetun ympäristön suojelun ohella kylien ja taajamien omaleimaisuutta. Tavoitteiden tukiessa maaseudun elinvoimaisuutta, on vaikutus kulttuurimaisemassa positiivinen. Asuin- ja tuotantorakennusten tehokkaampi käyttö sekä peltojen pitäminen esimerkiksi ruoantuotannossa tukevat tavoitteiden täyttämistä. Toisaalta sopimaton rakentaminen maaseudun kulttuurimaisemaan voi näkyä asumisen ja muiden toimintojen sijoittamisessa kylien ja maaseututaajamien yhteyteen. Alueidenkäytön keinot suojelevat varsin onnistuneesti luonnonmaisemia, taajamamaisemia sekä erityisen merkittäviä kulttuuriperintökohteita. Huonompina keinot näyttäytyvät sen sijaan taajamien ulkopuolella sijaitsevien kulttuurimaisemien suojelussa. Kansantalouden ja aluetalouden tuotantorakenteen muutoksilla ja metsätalouden tuotantotavoilla on ratkaiseva vaikutus maaseudun maisemiin pääasiassa riippumatta alueidenkäytön ohjauksesta. Alueidenkäytöstä maisemalle kohdistuvat uhat vähenevät muun muassa silloin, kun huomiota kiinnitetään rakennetun ympäristön

---

<sup>245</sup> VNS 2/2000 vp., s. 62–63.

<sup>246</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000, s. 38.

ajalliseen kerroksellisuuteen, pyritään esteettisesti korkeatasoisiin ja alueiden omaleimaisuutta korostaviin sekä maisemakuvaan hyvin sijoittuviin ja mittakaavaltaan maltillisiin rakennettuihin ympäristöihin. Kiviainesten ottoalueet aiheuttavat puolestaan vähemmän maisemahaittoja, kun sopivat alueet osoitetaan jo maakuntakaavoissa.<sup>247</sup>

Aluerakenteelle ja alueidenkäytölle on yleensä tyypillistä hidas muuttuminen. Aluerakenteen kehityksessä vaikuttavat tekijät ovat kuitenkin monesti nopeasti muuttuvia ja keskenään ristiriitaisia, mikä tekee kestävän kehityksen suunnan löytämisestä haastavaa. Kokonaisuudessaan aluerakenne ja alueidenkäyttö muodostavat elinkeinoelämälle toimintaedellytyksiä, luovat pohjan väestön elinoloille ja liittyvät ekologiseen kestävyYTEEN.<sup>248</sup> Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on tärkeä tehtävä suojata alueita haitallisilta muutoksilta ja ongelmilta.

Valtion viranomaisten toiminnan tulee tukea ja edistää alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja edistämistä. Tilannekartoitukset myös osoittavat, että tavoitteiden toteuttaminen on edennyt eri hallinnonaloilla ja tasoissa. Toiminnassa tarvitaan kuitenkin runsaasti yhteistyötä ja sektorirajat ylittävää ajattelua. ELY-keskusten rooli tavoitteiden toteuttajana on erittäin tärkeä, koska keskuksissa konkretisoidaan tavoitteiden kannalta keskeistä toimintaa useilla hallinnonaloilla. ELY-keskukset myös edistävät tavoitteiden toteuttamista ja toimivat niiden huomioon ottamisessa ohjaavassa roolissa. Alueidenkäyttötavoitteet ovat parantaneet maakuntakaavojen laatua, suunnanneet kaavoitusta tavoitteiden kannalta tärkeisiin asioihin ja jäsentäneet kaavaohjausta sekä sisältövaatimusten tulkintaa valtakunnallisten kysymysten osalta. Tavoitteiden merkitys on vahvistunut kuntakaavoituksessa jatkuvasti. Tavoitteet ovat vaikuttaneet erityisesti suurissa kunnissa, laaja-alaisemmissa kaavoissa ja yleiskaavoituksessa asemakaavaa selvemmin. Esimerkiksi suojelukysymykset ovat voineet nousta esille merkittävästikin. Valtion viranomaisten tulee ottaa tavoitteet entistä kattavammin ja systemaattisemmin huomioon. Maakuntakaavoituksessa kuntakaavoitusta ohjaava vaikutus tulee nähdä entistä paremmin alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta, ja kuntien tulee kehittää yleiskaavoitustaan ja sen toteuttamisen ohjausta tavoitteiden edistämiseksi.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Paldanius & Tallskog 2001, s. 29, 52 ja 63.

<sup>248</sup> Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta 2006, s. 7.

<sup>249</sup> VAT vaikuttavammaksi 2012.

## **4. MAANKÄYTÖN JA RAKENTAMISEN SUUNNITTELU JA TOTEUTTAMINEN MAISEMANÄKÖKOHDISTA**

### **4.1. Kaavoitusmenettelyn tasot**

#### **4.1.1. Maakunnan suunnittelu ja tehtävät**

Maakunnan suunnittelusta säädetään MRL:n 4 luvussa. Lain 25 §:n mukaan maakunnan suunnitteluun sisältyvät maakuntasuunnitelma, maakuntakaava, jolla ohjataan muuta alueiden käytön suunnittelua, sekä alueellinen kehittämisohjelma eli maakuntaohjelma. Edellä mainituista vain maakuntakaava edustaa puhtaasti MRL:n mukaista suunnittelua, koska maakuntasuunnitelmasta ja -ohjelmasta säädetään MRL:n ohella alueiden kehittämislain (1651/2009) 6 ja 10 §:ssä<sup>250</sup>. Maakunnan suunnittelussa huomioidaan valtakunnalliset tavoitteet, jotka sovitetaan yhteen alueiden käyttöön liittyvien paikallisten ja maakunnallisten tavoitteiden kanssa. Maakunnassa tavoiteltu kehitys esitetään maakuntasuunnitelmassa. Maakuntakaava osoittaa alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja sen avulla osoitetaan maakunnan kehittämiselle tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siinä määrin ja sillä tarkkuudella kuin on tarpeen valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tai mitä alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen useamman kuin yhden kunnan osalta.

Maakunnan suunnittelu kytkeytyy MRL:n 25.2 §:ssä valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Maakuntakaavaa laadittaessa tulee valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ottaa lisäksi huomioon maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan 28.1 §:n mukaan. Alueen kuntien on oltava jäseninä maakunnan liitossa eli kuntayhtymässä, joka huolehtii maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakuntaa koskevasta suunnittelusta MRL:n 26 §:n mukaan. Tarpeellisen maakuntakaavan laatiminen, ajan tasalla pitäminen ja kehittäminen ovat maakunnan liiton vastuulla lain 27.1 §:n mukaisesti. MRL:n 27.2 § osoittaa, että maakuntakaava on mahdollista laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain. Jos maakuntakaava laaditaan osa-alueittain, tulee kaavan valmistelun ohjaamiselle asettaa maakunnan liiton toimitus, jonka muodostavat asianomaisten kuntien ehdottamat jäsenet.

Maakuntatason suunnittelutarpeet korostuvat, kun yhteiskunnan teknologinen ja taloudellinen kehitys etenee ja sen seurauksena alue- ja yhdyskuntarakenne muuttuu ja ympäristökysymysten huomioon ottamisen tarve lisääntyy. Ihmisen toiminta vaikuttaa ympäristöön yhä enemmän, mikä aiheutuu asuntojen, työpaikkojen, palveluiden ja erilaisten vapaa-ajan alueiden muodostaman yhdyskuntarakenteen laajenemisesta. Maakuntatasoinen suunnittelu korostuu uudessa MRL:ssä.

---

<sup>250</sup> Ekroos & Majamaa 2005, s. 122.

Maakuntakaava on valtakunnallisen, maakunnallisen ja seudullisen alueidenkäyttökysymysten yhteen sovittaja ja ratkaisija, jonka valtion viranomainen vahvistaa. Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat pääsääntöisesti maakuntakaavoituksen kautta. Samalla maakuntakaavoitus on merkittävä osa maakuntien omaa suunnittelua ja kehittämistä. Maakuntakaavan tulee osoittaa tarkoitukseen sopivaa yleispiirteisyyttä, jotta kuntakaavoitukselle jää riittävästi paikallista liikkumavaraa ja kaavatasojen tehtävänjako säilyisi selkeänä. Toisaalta ylätasoin ohjaava vaikutus asettaa maakuntakaavan sisällölle korkeat laadulliset vaatimukset. Maakuntakaavaan tehtyjen ratkaisujen on luotava kestävä pohja maakunnan alueidenkäytölle kehittämiselle samoin kuin kuntien ja muiden viranomaistahojen alueiden käytön suunnittelulle.<sup>251</sup>

### *Maakuntasuunnitelma*

Maakuntasuunnitelma on MRL:n mukainen uusi maakunnallinen suunnittelumuoto, joka valmistellaan maakunnan liiton johdolla, ja jossa määritellään yhteistyössä alueen eri toimijoiden kesken tavoitteet maakunnan kehitykselle ja strategiat niiden saavuttamiseksi. Laki ei määrittele maakuntasuunnitelman sisältöä tai laadintaa yksityiskohtaisemmilla säännöksillä. Suunnitelmien sisällöt jäävätkin maakuntien liittojen omien sekä alueellisista kehittämisohjelmista nousevien tarpeiden varaan. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on kuitenkin huomioitava MRL:n 24.2 §:n mukaisesti maakunnan suunnittelussa ja sitä kautta maakuntasuunnitelmassa. Lisäksi MRL:n 1 ja 5 §:n mukaiset lain yleiset tavoitteet on otettava huomioon.<sup>252</sup> Lain 1 §:n yleiset tavoitteet ohjaavat suunnitelman laadintaa niiltä osin kuin suunnitelmassa käsitellään lain soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä. Lain 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteet vaikuttavat maakuntasuunnitelman sisältöihin myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden avulla, sillä valtakunnallisten tavoitteiden antamisessa tulee tavoitteet ottaa 22.3 §:n mukaisesti huomioon.<sup>253</sup>

Maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnassa tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys,<sup>254</sup> ja sillä pyritään 20–30 vuoden ajanjaksoon.<sup>255</sup> Se on maakunnan kehittämiseen tarkoitettu suunnitelma, jonka luonne on strategispainotteinen. Suunnitelman kautta maakunnan kehittämisen poliittinen tahto tulee esiin. Maakuntasuunnitelmalla ei ole sen sijaan oikeudellisia vaikutuksia. Suunnitelma kuitenkin vaikuttaa ohjaavasti maakunnan liiton muuhun toimintaan ja toimii pohjana maakunnan

<sup>251</sup> Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa 2002, s. 10.

<sup>252</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 220.

<sup>253</sup> Hallberg ym. 2006, s. 110

<sup>254</sup> Ekroos & Majamaa 2005, s. 124.

<sup>255</sup> Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa 2002, s. 16.

muulle suunnittelulle. Maakuntasuunnitelmassa osoitettu maakunnan kehittämisstrategia tulee osaltaan toteutetuksi maakuntakaavan ja alueellisen kehittämisohjelman kautta.<sup>256</sup>

Maakuntasuunnitelman on tarkoitus olla joustava ja nopeasti tuleviin kehittämistarpeisiin vastaava suunnitelma. Se laaditaan tai tarkastetaan yleensä valtuustokausittain. Maakuntasuunnitelma edesauttaa siten keskeisesti maakuntakaavojen ajantasaisuutta ja tarkistamisen arviointia. Suunnitelma toteutetaan viranomaisten ja maakunnan eri toimijoiden yhteistyöllä. Suunnitelmassa olevien alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä ympäristöä koskevien strategioiden toteuttajana toimii maakuntakaava. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta on oleellista, että jo maakuntasuunnitelmassa huomioidaan aluerakenteen ja alueidenkäytön tavoitteet maakunnan kehityksessä sekä huomioidaan tavoitteiden näkökulmat. Maakuntasuunnitelmissa voi olla mukana toisinaan alueidenkäyttötavoitteita, jotka ovat tarpeellisia tulkittaessa niitä kaavoituksessa kuntien tasolla. Maakuntasuunnitelmat ovat sisällöllisesti laajoja ja ne käsittävät koko maakunnan alueen. Lain perusteluissa todetaan, että maakuntasuunnitelman mukaista strategiaa tarkennetaan ja toteutetaan sekä maakuntakaavan että maakuntaohjelman avulla. Maakuntasuunnitelmalla ei kuitenkaan ole kaavan luonnetta, eikä maakuntakaavan mukaista ohjausvaikutusta. Koska suunnitelma on maakunnan liittovaltuuston hyväksymä asiakirja, ja se käytännössä toimii maakunnan liiton muun toiminnan ohjaavana välineenä, on sen merkitys maakunnan suunnittelulle suuri.<sup>257</sup>

### *Maakuntakaava*

Maakuntakaavan laatijana toimii MRL:n 26 §:n mukaisesti maakunnan liitto, jonka jäseniä alueen kunnat ovat. Maakunnaksi määrätään maakuntajakolain (1159/1997) mukaan alue, jonka kunnat muodostavat toiminnallisen ja taloudellisen sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Lain mukaan maakuntajaon tekee valtioneuvosto. Maakuntien liitot ovat muodostaneet lisäksi vapaaehtoisesti suuralueellisia yhteistyöelimii, maakuntaa suurempien maankäytön muutostarpeiden arviointia varten<sup>258</sup>. Lain 27 §:n mukaan maakunnan liitolla on velvollisuus huolehtia riittävästä maakuntakaavan laatimisesta, ajantasaisuudesta ja kehittämisestä. On myös mahdollista laatia maakuntakaava vaiheittaisesti tai osa-alueittain. Jos maakuntakaava laaditaan osa-alueittain, kaavan valmistelua tulee ohjata liiton toimitin, johon kuuluu asianomaisten kuntien jäseniä. Vaiheittain laadittavassa kaavassa käsitellään yhdellä kerralla tiettyjä

---

<sup>256</sup> Hallberg ym. 2006, s. 109–110.

<sup>257</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 220.

<sup>258</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 225.



asiakokonaisuuksia tai toimintoja, kuten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista, alue- ja yhdysrakennetta tai virkistys-, matkailu- tai suojelualueita, ja osa-alueittain laadittavassa kaavassa puolestaan käsitellään tiettyjä maantieteellisiä osa-alueita, kuten keskeisiä kaupunkiseutuja tai rannikkoalueita<sup>259</sup>. Hallituksen esityksessä painotetaan, että kyseinen maakuntakaavan laatimista käsittelevä säännös korostaa tarveharkintaista, maakunnan kehittämis- ja suunnittelutarpeisiin perustuvaa kaavoituksen periaatetta<sup>260</sup>.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset osoitetaan MRL:n 28 §:ssä. On ensiarvoisen tärkeää, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan kokonaisuudessaan yleis- ja erityistavoitteineen huomioon siten kuin niistä MRL:n 3 luvussa säädetään. Tavoitteiden toteuttaminen koskee suurimmaksi osaksi maakunnallista suunnittelua ja kaavoitusta, jolloin ne maakuntakaavan kautta ohjaavat kuntien kaavoitusta, ja siten ohjausvaikutus asettaa korkeat vaatimukset maakuntakaavan ajantasaisuudesta<sup>261</sup>. Kaavaa laatiessa tulee kiinnittää huomiota jokaisen maakunnan yksilöllisistä oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava tulee sovittaa maakuntakaavoituksessa yhteen siihen rajautuvien muiden alueiden maakuntakaavojen kanssa. Luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitetut luonnonsuojeluohjelmat ja -päätökset sekä 32 §:ssä tarkoitetun maisema-alueen perustamispäätösten on oltava kaavan laadinnassa ohjeena.

Kaavan laadinnassa tulee erityisesti kiinnittää huomiota:

- 1) tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen maakunnassa
- 2) ekologiseen kestävyteen alueidenkäytössä
- 3) liikenteen ja teknisen huollon kestäviin ratkaisuihin ympäristön ja talouden osalta
- 4) kestävään käyttöön vesi- ja maa-ainesvaroissa
- 5) elinkeinoelämän toimintaedellytysten luomiseen maakunnassa
- 6) maisemaan, luonnonarvoihin ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) sopivien virkistysalueiden riittävyyteen.

Säännöksen mukaan myös alueiden käytön taloudellisuus sekä maanomistajille ja muille oikeuden haltijoille aiheutuvan kohtuuttoman haitan määrä tulee huomioida kaavaa laadittaessa. Samoin on selvitettävä kenen toteutettavaksi kaava ja sen vaatimat toimenpiteet jäävät. Säännöksessä mainitut seikat tulee selvittää ja huomioida siten kuin maakuntakaavan yleispiirteisyys edellyttää.

Maakuntakaavan laadinnassa sisällöllisesti ohjaavina toimivat koko lain yleiset tavoitteet kestävän kehityksen vaatimuksesta 1 §:n mukaan sekä 5 §:ssä määritetyt alueiden käytön suunnittelua

---

<sup>259</sup> Hallberg ym. 2006, s. 114.

<sup>260</sup> HE 101/1998 vp., s. 70.

<sup>261</sup> Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa 2003, s. 25.

koskevat tavoitteet. 1 §:n mukaiset kestävän kehityksen mukaiset ratkaisut ovat yleensä myös taloudellisesti edullisia. Yleisistä alueiden käytön tavoitteista MRL:n 5 §:stä maakuntakaavoitukseen liittyvät erityisesti yhdyskuntarakenteeseen ja alueidenkäytön taloudellisuuteen, ympäristön kauneuteen ja kulttuuriarvojen vaalimiseen sekä luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonarvojen säilymisen edistämiseen liittyvät tekijät. LSL:n mukaiset luonnonsuojeluohjelmat, LSL:n kohdesuojelua koskevat säännökset sekä Natura 2000 -verkostoon otettuihin alueisiin liittyvät LSL:n 64 ja 65 §:ssä tarkoitetut arviointimenettelyt välittävät maakuntakaavoitukseen luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyttämisen tavoitteita. Alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet eivät kuitenkaan ohjaa kaavoituksen sisältöä konkreettisesti. Sisältö jää lain yleisten tavoitteiden mukaisesti maakuntaliittojen ja kuntien ratkaisemaksi. MRL:ssa säädetyissä kaavojen sisältövaatimuksissa, jotka täsmentävät yleisiä lain tavoitesäännöksiä, yleiset tavoitteet kuitenkin näkyvät.<sup>262</sup> Maakuntakaavan muuta kaavoitusta ohjaavan vaikutuksen vuoksi on maakuntakaavan pohjalta kyettävä laatimaan lain vaatimukset täyttävä alemmanasteen kaava tai muu alueiden käytön suunnitelma, mikä vaikuttaa myös maakuntakaavoitukseen.<sup>263</sup>

MRL 28.2 §:n mukaan LSL 32 §:ssä tarkoitettujen maisema-alueen perustamispäätösten on oltava ohjeena maakuntakaavan laadinnassa. Vastaavasti säännös liitettiin LSL:n säätämisen yhteydessä myös RakL:n 22 §:ään (lakimuutos 1097/1996). LSL 32.1 §:n mukaan luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneus, historialliset ominaispiirteet tai siihen liittyvät muut erityisten arvojen säilyttäminen ja hoitaminen voivat olla maisema-alueen perustamisen perusteena. LSL 33 §:n mukaisesti valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisen ja tarkoituksen päättäjänä toimii ympäristöministeriö. ELY-keskus päättää sen sijaan muusta maisema-alueesta maakunnan liiton esityksen jälkeen. LSL 34.1 §:n mukaisesti perustamispäätös voi sisältää tarpeellisia määräyksiä maiseman olennaisten piirteiden säilymisen takaamiseksi. 34.2 §:n mukaan ELY-keskuksella on oikeus myöntää yksittäistapauksessa poikkeaminen maisema-aluetta koskevista määräyksistä. Säännöksen 3 momentissa säädetään, että maisema-aluetta koskevia rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräykset eivät tule sovellettaviksi alueella, jolta löytyy voimassa oleva asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava. Alueilla, joilla vain maakuntakaava on voimassa, tulee sovellettavaksi LSL:n mukaiseen maisema-alueen perustamispäätökseen ja kaavaan sisältyviä suojelu- ja rakentamismääräyksiä rinnakkain. ELY-keskuksella on mahdollisuus yksittäistapauksellisen poikkeuksen myöntämiseen suojelusta. Se mitä 33 §:ssä säädetään maisema-alueen perustamisesta, on myös osin vastaava suojelun lakkauttamisessa ja sitä koskevan päätöksen

---

<sup>262</sup> Hallberg ym. 2006, s. 115.

<sup>263</sup> Hallberg ym. 2006, s. 134.

muuttamisessa LSL 35 §:n mukaan. Suojelu voidaan lakkauttaa tai suojelumääräyksiä voidaan lieventää, jos maisema-arvo on alueella vähentynyt olennaisesti, tai jos suojelu on estämässä yleisen edun kannalta merkittävän hankkeen tai suunnitelman toteutumista. Perustamispäätös on mahdollista lakkauttaa kummalla tahansa perusteella. ELY-keskuksella oleva yksittäistapauksellinen poikkeamismahdollisuus pienentää tosin lakkauttamistarvetta.<sup>264</sup>

Maakuntakaavassa on osoitettava valtakunnallisesti ja seudullisesti arvokkaat maisema-alueet. Maakuntakaavan mittakaava ja tehtävät edellyttävät, että maakuntakaavoihin sisällytetään aluevarauksia maaseudun kulttuurimaisemille ja perinnemaisemille. Maisema-arvoille haitalliset toiminnot voidaan myös ohjata maiseman kannalta toisarvoisemmille alueille. Maiseman vaalimisella tavoitellaan maiseman huomioimista keskeisenä omaleimaisuutta ja viihtyisyyttä synnyttävänä tekijänä maakunnassa. Se merkitsee usein arvokkaan maisema-alueen suunnittelussa nollavaihtoehtoa eli alueella jatketaan nykyistä käyttömuotoa, mutta muutokset estetään, niitä rajoitetaan tai niille asetetaan reunaehtoja. Tärkeinä pidettyihin maiseman ominaispiirteisiin tuleekin sovittaa muu maankäyttö ilman ristiriitoja maakuntakaavojen alueidenkäytöllä. Maakuntakaavassa voidaan osoittaa poikkeuksellisesti seudullisesti tai maakunnallisesti arvokkaita luonnonalueita, joita muut alueiden käytön ohjauskeinot eivät riittävästi turvaa. Kulttuuriperinnön vaalimisen sisältövaatimus sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät maakuntakaavassa merkittäväksi valtakunnallisesti merkittäviä kulttuuriperintökohteita ja -alueita. Maakuntakaavalla tulee myös ohjata kohteiden lähialueiden rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä siten, että kulttuuriarvot voidaan turvata kokonaisuudessaan ja toiminta on kulttuuriperintöä vaalivaa. Näin voidaan taata lähialueiden sopeutuminen kulttuuriympäristön ominaispiirteitä tukeväksi.<sup>265</sup>

Maakuntakaavan laatijalla on luonnonsuojeluohjelmien ja maisema-alueita koskevien päätösten suhteen jonkinasteinen liikkumavara yksityiskohdista päätettäessä. Suojeluarvot eivät kuitenkaan voi vaarantua ja kiellettyjä toimenpiteitä tai muutoksia ei voi toteuttaa. Lähtökohtaisesti luonnonsuojeluohjelmien käsittämät alueet toteutetaan LSL:n nojalla, eikä maakuntakaavoituksen tapauksissa ole syytä poiketa siitä. Toisena kysymykseen tulevat MRL:n nojalla ”toteutettavaksi” aiottu suojeluohjelmien alueet, joilla suojelu olisi maakuntakaavan MRL 32 ja 33 §:n mukaisten oikeusvaikutusten varassa. Merkittävä osa suojeluohjelmien alueista on kuitenkin mukana valtioneuvoston ehdotuksessa Natura 2000 -verkostosta ja niitä koskevat LSL 10 luvun säännökset. Maakuntakaava voikin olla rinnakkainen keino säilyttää maisemallisia arvoja maisema-alueella.

---

<sup>264</sup> Hallberg ym. 2006, s. 127.

<sup>265</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 237–238.

Pääsääntöisesti maakuntakaavaa laadittaessa maisema-alueen pohjana onkin LSL:n mukainen päätös.<sup>266</sup>

Maakuntakaava tulee esittää kartalla MRL:n 29 §:n mukaisesti. Kaavaan sisältyvät lisäksi kaavamerkinnot ja -määräykset. Edelleen kyseisessä säännöksessä määritetään, että maakuntakaavaan kuuluvassa selostuksessa esitetään kaavan tavoitteet, eri vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä ratkaisujen perusteiden arvioinnin kannalta riittävät tiedot siten kuin asetuksessa tarkemmin määrätään. Kaavamerkintäasetuksessa on laaja valikoima kaavamerkintöjä kaavan sisällön esittämistä varten. Maakuntakaavamerkintätyyppeihin kuuluvat alueiden käytön kehittämisperiaatteet, osa-alueiden erityisominaisuudet, aluevaraukset sekä viiva- ja kohdemerkinnät. Osa-alueiden erityisominaisuuksilla voidaan osoittaa luonnon- tai kulttuuriympäristön, maiseman ja luonnonvarojen erityisiä arvoja. Muun muassa suojavyöhykkeet voivat lisäksi kuulua erityisominaisuuksien ryhmään.<sup>267</sup> Maakuntakaavaan liittyy kaavaselostus, mutta sillä ei ole suoraa oikeudellista vaikutusta. Kaavaselostukseen sisältyy kaavan laatimisen keskeiset lähtökohdat, tavoitteet ja esillä olleet vaihtoehdot. Kaavaselostuksesta on pyritty MRA:n 10 §:n mukaan täsmennettynä saamaan entistä keskeisempi väline kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen, vaikutusten ja ratkaisuiden perusteiden arvioinnille. Kaavaselostus kokoaa siten kaavan keskeiset perustelut, jolloin sillä voi olla kaavan laillisuutta arvioitaessa oikeudellista merkitystä. Myös asukkaiden osallistumismahdollisuuksien kannalta kaavaselostuksen merkitys on kasvava, sillä selostuksessa on oltava selvitys osallistumis- ja vaikuttamismenettelystä.<sup>268</sup>

Maakuntakaavamääräyksistä säädetään MRL:n 30 §:ssä. Niiden mukaan kaavassa voidaan antaa määräyksiä, jotka ovat maakuntakaava-alueen suunnittelussa tai rakentamisessa kaavan tarkoitus ja sisältövaatimukset huomioiden tärkeitä (maakuntakaavamääräykset). Jos aluetta on suojeltava maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen takia, maakuntakaavaan voidaan asettaa näihin liittyviä määräyksiä (suojelumääräykset). Kaavamääräyksissä ohjataan alemmanasteista suunnittelua ja rakentamista, jonka vuoksi määräykset voivat olla yksityiskohtaisempaa kaavoitusta tai muuta suunnittelun toteutusta koskevia suunnittelumääräyksiä tai maankäyttöä sellaisenaan koskevia rakentamis- ja suojelumääräyksiä. Suojelumääräysten luonne on ehdoton toisin kuin MRL:n 33 §:n rakentamisrajoituksissa.<sup>269</sup>

<sup>266</sup> Ekroos & Majamaa 2005, s. 135.

<sup>267</sup> Maakuntakaavamerkinnot ja määräykset 2003, s. 18–19.

<sup>268</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 242.

<sup>269</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 242–245.

Ylin päättävä toimielin hyväksyy maakuntakaavan maakunnan liitossa. Asianomainen ministeriö vahvistaa hyväksytyn maakuntakaavan MRL:n 31 §:n mukaan. Säännöksen mukaan asianomaisen ministeriön on hankittava maakuntakaavasta niiden ministeriöiden lausunnot, joita kaavoitus koskee. Jos kaava ei täytä 28 §:n sisältövaatimuksia tai päätös on lainvastainen, on asianomaisen ministeriön oltava vahvistamatta kaavaa kokonaan tai osittain. Muutoin päätös on kuitenkin vahvistettava. Asianomaisen ministeriön tulee siirtää asia valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, jos ministeriöiden mielipiteet eroavat oleellisesti toisistaan. Kaavan hyväksymispäätös raukeaa, jos maakuntakaavaa ei ole asetettu vahvistettavaksi vuoden sisällä hyväksymisestä. Vahvistettaessa maakuntakaavaa, siihen voidaan tehdä oikaisuluonteisia korjauksia sekä vähäisiä korjauksia maakunnan liiton valtuutuksella. Säännöksen mukaan muutoksia tehtäessä on kuitenkin kuultava niitä, joiden etuun tai oikeuteen muutoksella on välittömiä vaikutuksia.

Maakuntakaavalla on oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan. Näistä säädetään MRL:n 32 §:ssä. Maakuntakaava toimii yleiskaavan ja asemakaavan laadinnassa ja muutoksissa ohjeena sekä aloitettaessa muita toimenpiteitä alueiden käytön järjestämisessä. Viranomaisten tulee ottaa maakuntakaava huomioon suunnitellessaan toimenpiteitä alueiden käytölle ja päättäessään niiden toteuttamisesta, edistettävä kaavan toteuttamista ja seurattava, etteivät toimenpiteet vaikeuta kaavan toteuttamista. Maakuntakaava ei ole voimassa oikeusvaikutteiden yleiskaavan eikä asemakaavan alueella muuten kuin 1 momentin kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalla. Maisemakysymysten suhteen maakuntakaavan perusteella esitetty maisema-alue voi toimia perustana LSL:n mukaiselle maisema-alueelle, kun maisema-alueelle haetaan korostettua asemaa tai jos maisema-alueen hoito tai kunnossapito halutaan suorittaa sopimuksilla maanomistajien kanssa.<sup>270</sup>

Maakuntakaavassa on lain 33 §:n mukaisesti voimassa rakentamisrajoitus virkistys- tai suojelualueelle tai liikenteen ja teknisen huollon verkostoille tai alueita varten osoitetulle alueelle. Rakentamisrajoitusta koskevaa aluetta on mahdollista laajentaa tai supistaa kaavassa erityisellä määräyksellä. Rakentamisrajoituksesta ja ehdollisesta rakentamisrajoituksesta säädetään tarkemmin säännöksen 2 ja 3 momentissa. MRL:n 34 § osoittaa, että maan lunastamisesta maakuntakaavan toteuttamiseksi säädetään puolestaan MRL:n 99 §:ssä.

---

<sup>270</sup> Maakuntakaavan oikeusvaikutukset 2002, s. 54.

Maakuntaohjelmat laaditaan alueiden kehittämislain (1651/2009) pohjalta. Maakuntaohjelmat ovat keskipitkälle aikavälille laadittuja toimintasuunnitelmia, joiden laadinta ja tarkistukset tapahtuvat ajankohtaisten tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan. Maakuntakaava ja maakuntaohjelma täydentävät toisinaan ja ne toteuttavat maakuntasuunnitelman strategioita. Maakunnan liitto laatii maakuntaohjelman neljäksi vuodeksi kunnanvaltuuston toimikausittain. Alueiden kehittämislain 10 §:ssä säädetään liiton tehtävistä ja vastuista tarkasti. Valtakunnallisesti ympäristöministeriön vastuulla on maakuntakaavoituksesta vastaaminen ja työ- ja elinkeinoministeriöllä on vastuu maakuntaohjelmista eli alueellisista kehittämisohjelmista. Maakuntien liitot kuitenkin laativat ja hyväksyvät sekä kaavan että ohjelman. Ohjelma sisältää maakunnan mahdollisuuksiin ja tarpeisiin pohjautuvat kehittämisen tavoitteet, keskeisimmät kehityshankkeet ja muut toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi sekä suunnitelman rahoittamiseksi. Maakuntaohjelmassa huomioidaan maakuntasuunnitelma, valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, hallinnonaloihin perustuva alueiden kehittämisen suunnittelu ja muut lain tarkoittamat ohjelmat maakuntaa koskien.<sup>271</sup>

*Kanta- ja Päijät-Hämeen maakuntaohjelmat vuosille 2007–2010 ja 2011–2014*

Tutkimuksen kokonaisnäkemysten syventämiseksi maakuntaohjelmien sisältöjä ja kehitystä on oleellista tarkastella seuraavassa lyhyesti ja esimerkinomaisesti Kanta-Hämeen eli Hämeen ja Päijät-Hämeen maakuntien liittojen osalta kahden ohjelmakauden ajalta. Näin nähdään erityisesti, miten maakuntaohjelmissa on huomioitu ympäristön, laadukkaiden asuinympäristöjen, maiseman ja kulttuuriympäristöjen vaatimukset. Tarkastelun kautta voidaan lisäksi tuoda esiin, millaisia haasteita edellä mainitut seikat ovat asettaneet liitoissa ja miten niitä on pyritty ratkaisemaan.

Hämäläinen maisema on hyvin monimuotoinen ja monipuolinen ja se kuvastaa kansallista kulttuuriympäristöä ansiokkaasti. Asutushistorian kaikki aikakerrokset näkyvät kattavasti hämäläisessä kulttuuriympäristössä. Vahva yhteys luontoon ja maisemaan kautta aikain on ollut sille ominaista. Hämäläinen maisema voidaan jakaa kahdeksaan hyvin erilaiseen maisematyyppiin. Jääkauden aikana muodostuneet Salpausselät sekä pitkät harjujen jonot luovat maisemaan korkeapiirteisen ja metsäpeitteisen kokonaisuuden, johon harjujen väliset laaksot ja vesistöt luovat oman leimansa. Asutus ja viljely ovat kehittyneet jo varhain näille hyville ja alaville alueille.

---

<sup>271</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 222–223.

Nykyistä hämäläismaisemaa muuttavat eniten uudet liikenneväylät sekä asutuksen ja elinkeinorakentamisen jatkuva kasvu.<sup>272</sup>

Vuosille 2007–2010 laaditun Kanta-Hämeen maakuntaohjelman lähtökohtana oli kehittää hallitusti alueen väestön ja työpaikkojen määrää seudullisten alue- ja kasvukeskusten välisen yhteistyön kautta. Ohjelman mukaan yhdyskuntarakennetta pyrittiin eheyttämään, ja hyödyntämään jo olemassa olevia perusrakenteita, mikä on myös yhdyskuntataloudellisesti kannattavaa. Kyseisen maakuntaohjelman yhtenä merkittävänä tavoitteena oli muodostaa laadukkaita asuinympäristöjä. Ohjelmassa katsotaan, että toimien vaikutukset luonnon- tai kulttuurimaisemaan ja -ympäristöön ovat selvästi välillisiä, ja ne riippuvat varsinkin hankkeiden maakunta- ja kuntakaavoituksen käytännön soveltamisesta. Luonto- ja virkistysalueiden määrän ja laadun tilanne on ohjelmassa positiivinen, mutta se vaatii toisaalta riittäviä ohjelmakauden määrärahoja. Ohjelman toimenpiteillä ei ollut kuitenkaan tarkoitus vähentää virkistysalueiden määrää. Toisaalta todetaan, että uudet työpaikka-, tuotanto- ja asuinalueet vähentävät koskematonta ja rakentamatonta maa-alaa ja vaikuttavat myös maisemaan. Sen sijaan positiivisena nähdään tuki maaseudun elinvoimaisena pitämiseksi, mikä parantaa asukkaiden mahdollisuuksia asua kotiseudullaan. Elävällä ja asutulla maaseudulla taas on positiivinen vaikutus kulttuurimaisemiin.<sup>273</sup>

Maakuntaohjelmassa todetaan, että toimenpiteet aiheuttavat usein kaksisuuntaisia vaikutuksia, joihin myös käytännön toteutustapa vaikuttaa. Teiden rakentaminen muuttaa esimerkiksi ympäristöä ja sen vaikutukset nähdään monesti kielteisinä. Liikenneinvestoinneilla voidaan toisaalta parantaa liikenteen sujuvuutta ja vaikuttaa liikenneturvallisuuteen sekä kuljetustalouteen. Pääsääntöisesti ympäristöä muuttavissa hankkeissa voidaankin nähdä myös positiivisia vaikutuksia. Maakuntaohjelman toteuttamisen perustaksi onkin määritetty, että kestävän kehityksen, turvallisuuden sekä luonto- ja kulttuuriympäristöstä huolehtimisen on oltava osa käytännön toimia.<sup>274</sup> Maiseman ja kulttuuriympäristöjen kannalta alueen heikkouksiksi voivat muodostua ympäristöön soveltumaton rakentaminen ja perinteistä rakennuskantaa uhkaava häviäminen. Ympäristön uhkana Kanta-Hämeessä nähdään muun muassa epätaloudellinen ja ympäristölle epäedullinen yhdyskuntarakenteen hajautuminen sekä maaseutuasutuksen ja perinteisten maaseutuelinkeinojen häviämisen heikentämä monimuotoisuus.<sup>275</sup>

---

<sup>272</sup> Hämeen liitto, Hämeen maakuntaohjelma 2007–2010, s. 49.

<sup>273</sup> Hämeen liitto, Hämeen maakuntaohjelma 2007–2010, s. 54.

<sup>274</sup> Hämeen liitto, Hämeen maakuntaohjelma 2007–2010, s. 56.

<sup>275</sup> Hämeen liitto, Hämeen maakuntaohjelma 2007–2010, s. 52.

Tämänhetkisessä Kanta-Hämeen maakuntaohjelmassa vuosille 2011–2014 näkyvät myös talouden vakauttamisen aiheuttamat haasteet. Vähäisiä kehittämisvoimavaroja kohdennetaan tarkasti, mutta maakunnan kehittämisessä pyritään kuitenkin kestäväan kehitykseen. Muun muassa asuntorakentamisessa nähdään kestävyuden ja ekologisuuden vaatimusten näkyvän entistä selvemmin. Ympäristötavoitteet ovat kokonaisuudessaan hyvin yhteneväiset aiempaan vuosien 2007–2010 ohjelmaan. Maakuntaohjelman toimenpiteillä pyritään entistä enemmän siihen, että Kanta-Häme olisi tunnettu ihmisen, luonnon ja rakennetun ympäristön välisestä harmoniasta. Ihmisten hyvä asuminen turvallisessa ja luonnon läheisessä ympäristössä halutaan laittaa etusijalle. Vuosien 2007–2010 maakuntaohjelman keskeinen periaate ja näkökulma liittyi kestäväan kilpailukykyyn. Tämän toteutuminen edellyttää pitkäjänteistä ja kaiken toiminnan läpäisevää kestävan kehityksen mukaista huomiointia.<sup>276</sup>

Myös Päijät-Hämeen maakuntaohjelmassa vuosille 2011–2014 pyritään toteuttamaan puhtaamman ympäristön ja pienemmän ympäristörasituksen vaatimuksia. Esimerkiksi uudet rakennukset tulee sijoittaa siten, että maisemakysymykset tulee huomioitua riittävästi. Viherrakentamisen tehtävä on kauneus- ja virkistysarvojen ohella tukea ekosysteemiä sekä rakennetun ympäristön kokonaisuutta. Kanta-Hämeen tavoin ohjelman keskeisiä toimenpiteitä ovat kaupunkirakenteen eheyttämisen ja tiivistämisen hankkeet sekä kulttuuriympäristöjen huomiointi maisemahoidossa. Myös maaseudun pitäminen vireänä ja sitä kautta perinteisten maisemakokonaisuuksien hoito koetaan tärkeänä.<sup>277</sup>

#### **4.1.2. Yleiskaava maankäytön ohjausvälineenä**

Yleiskaavan tarkoitus on auttaa suunnittelemaan tulevaisuutta, ohjaamaan ympäristömuutoksia ja säilyttämään arvokkaita ominaispiirteitä ympäristössä. Kaavoituksen pohjana on kunnan tarve kehittää yhdyskuntaa eri tavoin sekä ratkaista ilmenneitä ongelmia. Samalla pyritään varautumaan tulevaisuuden muutoksiin sekä luomaan edellytyksiä tavoiteltuun kehitykseen. Yleiskaavoituksella on yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja eri toimintoja yhteen sovittava vaikutus. Yleiskaavoitus todentaa tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoittaa alueiden käytön yleispiirteisenä. Kaava näyttää kunnan oman tahdon alueiden käytön järjestämisessä sovittaen yhteen paikalliset intressit, joita alueiden käyttöön aina kohdistuu. Maakuntakaavan ja valtakunnallisten tavoitteiden velvoitteet on lisäksi otettava huomioon kunnan omiin tavoitteisiin sovitettuna. Yleiskaavoituksen luonne onkin moniarvoinen ja se pohjautuu kestävan kehityksen periaatteille. Se siis painottaa yleistä etua ja yhteisvastuuta. Yleiskaavan tavoitteellinen muoto ja sisältö tulee määritellä siten, että se vastaa

<sup>276</sup> Näin Hämeen liitto, Hämeen maakuntaohjelma 2011–2014.

<sup>277</sup> Näin Päijät-Hämeen liitto, Päijät-Hämeen maakuntaohjelma 2011–2014.



tarpeisiin, joiden vuoksi suunnittelu on aloitettu. Keskeistä on myös kaavoitusprosessin realistinen ohjelmointi.<sup>278</sup>

Yleiskaavasta säädetään MRL:n 5 luvussa. Yleiskaavan asema uuden MRL:n mukaisena kunnallisen maankäytön suunnittelun välineenä vahvistui edelleen, sillä lain pääsääntö yleiskaavoille on oikeusvaikutteinen yleiskaava. Edeltävään rakennuslakiin nähden muutos on käänteinen, koska MRL:n mukaan oikeusvaikutuksettomat<sup>279</sup> yleiskaavat ovat enemmän poikkeuksia. Lain 45 §:ssä säädetään oikeusvaikutuksettomasta yleiskaavasta. Valtion viranomainen ei vahvista yleiskaavoja MRL:n järjestelmässä, vaan ne ovat oikeusvaikutuksellisia pääasiassa kunnanvaltuuston hyväksymiä. Oikeusvaikutuksiltaan sekä rakentamis- ja toimenpiderajoituksiltaan uusi yleiskaava pysyi lähes rakennuslain mukaisten vahvistettujen yleiskaavojen kaltaisena. Yleiskaavan sisältövaatimukset määritellään sen sijaan erittäin yksityiskohtaisesti rakennuslakiin verrattuna. Kaavasta valittajien tulee perustaa valituksensa ensisijaisesti juuri näihin sisältövaatimuksiin.<sup>280</sup> Yleiskaava voi myös olla tilanteesta ja tarpeesta riippuen huomattavan yleispiirteinen strateginen suunnitelma tai se voi ohjata rakentamista suoraan. Erityisesti rantayleiskaavat ovat muodostuneet tällaisiksi.<sup>281</sup>

Maisema muodostaa puitteet kaikelle ihmisten toiminnalle. Siksi kaikkialla Suomessa paikallisista olosuhteista lähtevä maankäytön suunnittelu on hyvin olennaista.<sup>282</sup> Rakennettu ympäristö, maisema ja luonnonarvot ovat seikkoja, jotka myös yleiskaavan laatimisessa on otettava huomioon. Perinteisesti yleiskaavoissa on kuitenkin suhtauduttu hyvin pidättyvästi näitä arvoja koskevaan suojeluun liittyviin aluevarauksiin ja kohdesuojeluun. Yleiskaavaa laadittaessa olisi lisäksi huomioitava virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys. Kunnallisten virkistysalueiden ja puistojen riittävyyden selvittäminen ja varmistaminen on olennaista ja mielekkäämpää

<sup>278</sup> Yleiskaavan sisältö ja esitystavat 2006, s. 12.

<sup>279</sup> Yleiskaava voidaan laatia joko kokonaan tai osittain oikeusvaikutuksettomana, mikäli kunnan tahto on laatia vailla oikeusvaikutuksia oleva kaava. Tällaista yleiskaavaa koskee silti MRL:n 99 §:n 3 momentin säädökset lunastamisesta. Oikeusvaikutuksettoman kaavan laadinnassa on kyse kunnan tietoisesta ratkaisusta ja se sulkee pois kaikki MRL:n 42 ja 43 §:n mukaiset oikeusvaikutukset. Oikeusvaikutukseton yleiskaava ei voi esimerkiksi ohjata asemakaavoitusta tai muuta maankäyttöä. Siihen ei voida myöskään nojautua oikeudellisesti tehokkaalla tavalla rakentamisen tai muiden toimenpiteiden oikeusharkintaisessa päätöksenteossa. Kunta voi siten asemakaavaa hyväksyessään poiketa vapaasti oikeusvaikutuksettomasta yleiskaavasta. Oikeusvaikutuksettomuuden on käytävä näkyvästi ilmi sekä kaavasta että sitä koskevasta hyväksymispäätöksestä. Päätös yleiskaavan luonteesta tulisi tehdä jo kaavan valmistelun alkaessa, jotta maanomistajat ja muut osallistajat ovat selvillä yleiskaavan oikeudellisesta luonteesta. Ks. esim. Ekroos & Majamaa 2005, s. 238–240. Oikeusvaikutukseton yleiskaava voisi olla käytettävissä lähinnä strategisena suunnitelmana kunnassa, kun edes MRL:n 43.3 §:n rakentamisen ajoittamista koskevia määräyksiä ei haluta liittää siihen. Näin Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 292. Oikeusvaikutukseton yleiskaava voi toimia siten perustana esimerkiksi virkamiestyönä toteutettavalle asemakaavavalmisteluksi, sillä se sisältää selvittelyaineistoa alueen olosuhteista. Näin Hallberg ym. 2006, s. 182.

<sup>280</sup> Ekroos & Majamaa 2005, s. 179.

<sup>281</sup> Syrjänen 2005, s. 47.

<sup>282</sup> Panu 1998, s. 6.

yleiskaavoituksen kuin asemakaavoituksen tasolla.<sup>283</sup> Virkistysalueiden merkitys on myös maisemallinen, sillä ne luovat maisemaan tarpeellisia vihreitä verkostoja ja luontokokonaisuuksia, mutta myös paikkoja rauhoittumiselle. Virkistysalueiden maisemallinen arvo on siten merkittävä.

#### *Yleiskaavan tarkoitus ja laatimistarve*

Yleiskaavalla ohjataan kunnan tai sen osan yhdyskuntarakennetta ja maankäyttöä yleispiirteisesti ja sovitetaan toimitoja yhteen. Yleiskaava on mahdollista laatia myös määrätyn alueen maankäyttöä ja rakentamista ohjaavaksi. Se voidaan laatia myös osa-alueittain tai vaiheittain. Edelleen 35 §:n mukaisesti yleiskaavalla esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet sekä osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen, muun suunnittelun sekä rakentamisen ja maankäytön perustaksi. Kunnille on asetettu 36 §:n mukaisesti määräys tarpeellisesta ja ajantasaisesta yleiskaavan laatimisesta. Kunnanvaltuusto hyväksyy yleiskaavan 37 §:n valtuudella. Kunnalla on oikeus määrätä alueelle rakennuskielto ja 128 §:n mukainen toimenpiderajoitus, kun yleiskaavan laadinta tai muuttaminen on pantu vireille. Edelleen 38 §:n mukaisesti rakennuskielto ja toimenpiderajoitus ovat voimassa korkeintaan viisi vuotta. Kunta voi lisäksi pidentää aikaa viidellä vuodella kaavoituksen ollessa keskeneräistä, ja ELY-keskus kunnan hakemuksesta erityisellä syyllä vielä enintään viidellä vuodella. Maisemaa koskevat toimenpiderajoitukset voivat koskea ensinnäkin maisemaan vaikuttavia toimenpiteitä, joiden luvanvaraisuudesta ja luvan myöntämisedellytyksistä säädetään kaavoitusasteesta riippumatta (MRL 128 §), maa-ainesten ottamista maa-aineslain mukaan sekä metsälain mukaisia metsänhakkuita<sup>284</sup>.

Yleiskaavasta on tullut vähitellen yhä keskeisempi kaavamuoto. Samalla yleiskaavoista on tullut yhä monimuotoisempia. Yleiskaavoituksella palvellaan kunnan tai seudun strategisen suunnittelun ohella osa-alueiden suunnittelua, kuten arvokkaiden rakennettujen ympäristöjen ja kulttuurimaisemien yleiskaavoitusta, sekä teemakohtaista suunnittelua, kuten viheralueiden yleiskaavoja ja harjuyleiskaavoja, joissa sovitetaan yhteen luonnonvarojen ja maiseman suunnittelun tavoitteita. Myös jatkosuunnittelun ja toteutuksen välineet voivat erota toisistaan huomattavasti eri tilanteissa. Esimerkiksi ranta-, maisema- ja kyläyleiskaavojen toteutukseen ei usein laadita asemakaavaa, vaan rakentamisen ohjaajana toimii suoraan yleiskaava. Yleiskaavassa on tällöin syytä määritellä myös rakennusoikeudet alueelle.<sup>285</sup>

---

<sup>283</sup> Ekroos ym. 2010, s. 175.

<sup>284</sup> Hollo 2006, s. 121.

<sup>285</sup> Yleiskaavamerkinnot ja -määräykset 2003, s. 10–11.

## *Yleiskaavan sisältövaatimukset ja kaavamääräykset*

Maakuntakaava on huomioitava yleiskaavaa laadittaessa siten kuin siitä MRL:ssa muutoin säädetään. Yleiskaavaa laadittaessa on 39 §:n mukaan lisäksi huomioitava:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus ja taloudellisuus sekä ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntäminen;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuus järjestää tarkoituksenmukaisesti liikennettä, erityisesti joukko- ja kevyttä liikennettä, sekä energia-, vesi- ja jätehuoltoa, kestävästi ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta;
- 5) mahdollisuudet taata turvallinen, terveellinen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoinen elinympäristö;
- 6) toimintaedellytykset kunnan elinkeinoelämälle;
- 7) ympäristöhaittojen pienentäminen;
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- 9) virkistykselle soveltuvien alueiden riittävyys.

Asiat on selvitettävä ja huomioitava siinä laajuudessa kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus edellyttävät. Maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ei saa aiheutua yleiskaavasta kohtuutonta haittaa. Yleiskaava esitetään 40 §:n mukaan kartalla ja kaavaan sisältyvät myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Yleiskaavaan liittyvässä selostuksessa esitetään kaavan tavoitteiden, vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisuiden perusteiden arvioimiseksi olennaiset tiedot, kuten asetuksessa on tarkemmin säädetty. Yleiskaavamääräyksistä säädetään lain 41 §:ssä. Yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, jotka kaavan tarkoitus ja sisällölle asetettavat vaatimukset huomioiden, tarvitaan yleiskaava-alueen suunnittelussa tai rakentamisessa tai muutoin käytettäessä. Määräykset voivat lisäksi koskea maankäytön ja rakentamisen erityisohjausta tietyllä alueella ja haitallisten ympäristövaikutusten estoa tai rajoittamista. Jos aluetta tai rakennusta tulee maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen takia suojella, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskien tarpeellisia suojelumääräyksiä.

## *Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan*

Yleiskaavan tulee olla ohjeena asemakaavan laadinnassa ja muutoksissa sekä ryhdyttäessä muihin toimenpiteisiin alueiden käyttöä järjestettäessä 42 §:n mukaan. Viranomaisten tulee lisäksi katsoa alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä suunnitellessaan ja niiden toteutuksesta päättäessään, että toimenpiteet eivät vaikeuta yleiskaavan toteutumista. Yleiskaava myös korvaa aikaisemmin samasta

alueesta hyväksytyn yleiskaavan, ellei kaavassa ole toisin määrätty. Yleiskaava ei ole voimassa asemakaava-alueella kuin vain 1 momentin asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalla.

Rakentamis- ja toimenpiderajoituksista säädetään lain 43 §:ssä. Niiden mukaan lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää, jos sillä vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lupa tulee kuitenkin myöntää, jos yleiskaavasta johtuva luvan epääminen aiheuttaisi hakijalle merkittävää haittaa, eikä kunta tai, milloin alue katsotaan varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, lunasta aluetta tai suorita kohtuullista korvausta haitasta (ehdollinen rakentamisrajoitus). Haittaa arvioitaessa ei huomioida omistussuhteissa yleiskaavan hyväksymisen jälkeen syntyneitä muutoksia, ellei niitä ole toteutettu yleiskaavan toteuttamista ajatellen. Yleiskaavassa voidaan myös määrätä, ettei yleiskaava-alueella tai sen osalla voida rakentaa siten, että yleiskaavan toteutumista vaikeutetaan (rakentamisrajoitus). Tällöin ei sovelleta, mitä 1 momentin mukaan säädetään. Yleiskaavassa voi myös olla määräys, ettei maisemaa muuttavaa toimenpidettä voida suorittaa ilman 128 §:n mukaista lupaa (toimenpiderajoitus). Lisäksi erityisen määräyksen tuella voidaan kieltää rakennustoimintaan tarkoitettun alueen käyttö korkeintaan viiden vuoden aikana muuhun rakentamiseen kuin maatalouden ja muiden siihen verrattavissa olevien elinkeinojen tarpeisiin (määräaikainen rakentamisrajoitus). Pykälän mukaisista säädettyjen rajoitusten lunastus- ja korvausvelvollisuudesta säädetään 101 ja 140 §:ssä. Yleiskaavan käytöstä rakennuslupan perusteena säädetään tarkemmin 44 §:ssä ja ranta-alueella puolestaan 72 §:ssä. Yleiskaavan käytöstä tuulivoimaloiden rakennuslupan perusteena on säädetty 77 a §:ssä. Kunnat voivat lisäksi laatia yhteistyöllä yleiskaavan maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintoja yhteen sovittaakseen lain 46 §:n mukaan. MRL:n 6 luvussa säädetään tarkemmin kuntien yhteisestä yleiskaavasta.

#### **4.1.3. Asemakaava maankäytön yksityiskohtaisena ohjaajana**

Asemakaava on yksityiskohtainen kunnan rakentamista ja muuta maankäyttöä koskeva suunnitelma. Käsitykset asemakaavan sisällöistä ovat vaihdelleet ajan kuluessa ja suunnitteluideologioiden muutoksissa. MRL:ssa aiemmat rakennuslain aikaiset detaljikaavat yhdistettiin yhdeksi kaavamuodoksi, asemakaavaksi. Asemakaavoja laaditaan tarpeen mukaan kaikkiin kuntiin Suomessa. Asemakaavan laatimiseen liittyvä menettely ja sisältövaatimukset ovat entistä joustavammat. Lakiin kirjatut sisältövaatimukset ovatkin rakennuslakia suppeammat. Kunnan päättäessä kaavan laatimistarpeesta, se käyttää itsehallintoon kuuluvaa valtaansa. Asemakaavan laadintaa koskeva päätös kunnassa on oikeusharkintainen. Kunnan kaavoitusmonopoli ja kaavoittajien työskentely saattavat johtaa kunnan vapauden ylikorostumiseen. Kunnallinen itsehallinto ei kuitenkaan saa kaavoituksessakaan riippumattomuutta tai vapautta

oikeusjärjestyksestä. Lisäksi MRL:ssa pyritään osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien säädösten avulla entistä monipuolisempaan kaavojen valmisteluun ja käsittelyyn. MRL:n sääntelyllä pyritään lisäämään oikeusvaikutteista yleiskaavoitusta ja lain suunnittelujärjestelmässä yleiskaavan asemakaavoitusta ohjaavaa roolia. Yleiskaavan ohjausvaikutus on verrannollinen yleiskaavan luonteeseen, sillä osayleiskaava voi olla melko yksityiskohtainen. Yleiskaavoituksella määritellään koko kunnan yhdyskuntarakenne ja yleispiirteinen maankäytön suunnittelu. Tällöin asemakaavan yksityiskohtaisen ohjaamisen rooli korostuu. Asemakaava-alueeseen voivat vaikuttaa myös kunnan rakennusjärjestyksen määräykset. Rakennusjärjestyksellä voidaan myös täydentää asemakaavaa. MRL:n 14.4 §:n mukaisesti rakennusjärjestyksen määräykset jäävät kuitenkin soveltamatta, jos asemakaava ja rakennusjärjestys ovat ristiriidassa, ja kun oikeusvaikutteinen yleiskaava, asemakaava tai Suomen rakentamismääräyskokoelma määrää toisin. Asemakaavaan ei siten tarvitse ottaa asioita asemakaavamääräyksillä, jos niistä yleisesti voidaan määrätä sopivalla tavalla kyseiseen alueeseen nähden rakennusjärjestyksellä. Asemakaavasta säädetään MRL:n 7 luvussa.<sup>286</sup>

#### *Asemakaavan tarkoitus ja laatimistarve*

Asemakaava laaditaan alueiden käytön yksityiskohtaisen järjestämisen, rakentamisen ja kehittämisen pohjaksi MRL 50 §:n mukaan. Säännöksen mukaan kaavan tarkoituksena on tarpeellisten alueiden osoittaminen eri tarkoituksia varten, rakentamisen ohjaaminen ja muun maankäytön paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan sekä jo olemassa olevan rakennuskannan käytön kehittämisen edistäminen kaavan ja muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavoilla. Asemakaavan laadinnassa on erityisesti huomioitava, että kaavan avulla edistetään rakennetun ympäristön käyttöä tarkoituksenmukaisesti, ja huolehdittava, että rakennetun ympäristön perinne-, kauneus- ja muut arvot säilyvät.<sup>287</sup> Asemakaavan vaikutukset luonnonsuojelussa sekä luonnon- tai kulttuurimaiseman säilyttämisessä pohjautuvat pitkälti jo kaavaratkaisuihin rakentamisen ja rakentamatta jätettyjen alueiden sekä alueiden sijoittelun, rakennusoikeuksien ja rakennustavan välillä.<sup>288</sup>

Asemakaava on joka tapauksessa merkittävä väline suojeltaessa kulttuuri- ja luontoperusteisia maisema-arvoja. Maisemakokonaisuuksien arvot ja säilyminen on huomioitava rakentamisen ja muiden maankäyttöä muuttavien toimintojen suunnittelussa, mikä on hyvin keskeistä kaavallisessa tarkastelussa.<sup>289</sup> Lähiympäristön suunnittelu suuntautuukin entistä enemmän jo rakennetun

<sup>286</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 303.

<sup>287</sup> Jalkanen ym. 2004, s. 50.

<sup>288</sup> Asemakaavamerkinnot ja -määräykset 2003, s. 161.

<sup>289</sup> Asemakaavamerkinnot ja -määräykset 2003, s. 170.

ympäristön täydentämiseen, ylläpitoon ja laadun kehittämiseen. Lisäksi laissa korostetaan entistä enemmän eri väestöryhmien huomiointia. MRL:n 5 §:ssä onkin tarkennettu alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. Säännös koskee kaikkia kaavatasoja asemakaava mukaan lukien. Alueidenkäytön suunnittelun tarkoituksena on vuorovaikutteisen suunnittelun ja riittävän vaikutusten arvioinnin avulla edistää muun muassa rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista, luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä, ympäristönsuojelua, terveellisen, turvallisen ja sosiaalisesti toimivan elin- ja toimintaympäristön luomista sekä yhdyskuntien toimivuutta.<sup>290</sup>

Asemakaava laaditaan lain 51 §:n mukaan ajantasaisesti kunnan kehityksen, ja erityisesti asuntotuotannon tarpeen, sekä maankäytön ohjaustarpeen edellytyksin. Kunnanvaltuustolla on oikeus hyväksyä asemakaava. Kunnanhallitukselle tai lautakunnalle voidaan siirtää valtuuston päätösvaltaa merkitykseltään vähäisempien kaavojen osalta johtosäännöllä lain 52 §:n mukaisesti. Kunnalla on mahdollisuus määrätä rakennuskielto alueelle, jolle asemakaavaa ollaan laatimassa tai sitä ollaan muuttamassa 53 §:n mukaan. Erityisen merkittävää maiseman kannalta on, että rakennuskieltoalueella maisemaa muuttavat toimenpiteet vaativat luvan 128 §:n toimenpiderajoitusten säännöksiin. Rakennuskielto jatkuu korkeintaan kaksi vuotta. Jos kaavoitus on keskeneräistä, saa kunta pidentää kieltoa kaksi vuotta kerrallaan. Kaava-alueen laajentamisen rakennuskielto voi jatkua korkeintaan kahdeksan vuotta. Rakennuskielto koskee myös aluetta, jolle on hyväksytty asemakaava tai sen muutos, kunnes hyväksymispäätös on lainvoimainen.

#### *Asemakaavan sisältövaatimukset ja kaavamääräykset*

Maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava on huomioitava säädösten mukaisesti asemakaavaa laadittaessa. MRL 54 §:n mukaan laadinnalla on luotava edellytykset terveelliseen, turvalliseen ja viihtyisään elinympäristöön, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja liikenteen järjestämiseen. Rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön arvoja tulee vaalia, eikä niihin liittyviä erityisarvoja saa myöskään hävittää. Kaavoitettavan alueen tai sen lähiympäristön tulee sisältää riittävä määrä puistoja tai muita lähivirkistykseen sopivia alueita. Asemakaava ei saa heikentää kenenkään elinympäristön laatua merkittävästi siten, että se ei ole perusteltua huomioiden asemakaavan tarkoitus. Maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ei myöskään saa aiheutua asemakaavasta kohtuutonta rajoitusta tai haittaa, joka voidaan välttää syrjäyttämättä kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia. Kun asemakaava laaditaan alueelle, jolla oikeusvaikutteista yleiskaavaa ei ole, tulee asemakaavaa laadittaessa huomioida soveltuvasti myös yleiskaavan

---

<sup>290</sup> Asemakaavan selostus 2000, s. 10–11.

sisältövaatimukset. Asemakaavan esitystavasta säädetään lain 55 §:ssä. Sen mukaan asemakaava esitetään kartalla, jossa osoitetaan:

- 1) rajat asemakaava-alueelle (asemakaava-alue);
- 2) rajat asemakaavaan sisältyville eri alueille;
- 3) yleiset ja yksityiset tarkoitukset, joihin maa- tai vesialueita aiotaan käyttää;
- 4) rakentamisen määrä; sekä
- 5) periaatteet rakennusten sijoitusta ja tarvittaessa rakentamistapaa koskien.

Asemakaavaan liittyvät myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Asemakaavaan liittyvässä selostuksessa esitetään kaavan tavoitteet, eri vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä ratkaisuiden perusteiden arvioimisen kannalta tarpeelliset tiedot asetuksen säädösten mukaisesti. Asemakaavassa osoitetaan lisäksi kadun ja muun yleisen alueen nimestä sekä kunnanosan ja korttelien numeroista. Lain 56 §:ssä säädetään asemakaavasta maanalaisia tiloja varten. Asemakaavamääräyksiä voidaan antaa kaavan tarkoitus ja sisällölle asetettavat vaatimukset huomioiden asemakaava-alueella rakennettaessa tai muutoin käytettäessä 57 §:n mukaan. Asemakaavamääräyksillä voidaan muun ohessa estää tai rajoittaa haitallisia ympäristövaikutuksia. Vähittäiskaupan asemakaavamääräyksiä on myös 71 e §:ssä. Suojelumääräyksiä voidaan puolestaan antaa, kun aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen takia suojeltava. Niiden tulee olla kohtuullisia maanomistajille. Kyseisen 2 momentin säännöksen estämättä, asemakaavaan voidaan lisäksi ottaa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 3 §:ssä tarkoitettuja kohteen suojelulle tarpeellisia määräyksiä. Korvausoikeuksista säädetään lain 13–15 §:ssä. Korvausvelvollinen muun kuin valtakunnallisesti merkittävän kohteen suojelusta on kunta, mutta se voi saada maksamiinsa korvauksiin avustusta valtiolta talousarvion rajoissa.

#### *Asemakaavan oikeusvaikutukset ja ajanmukaisuus*

Lain 58 §:n mukainen rakentamisrajoitus kieltää rakennuksen rakentamisen vastoin asemakaavaa. Muiden ympäristön muutostoimenpiteiden yhteydessä asemakaava tulee huomioida lain muiden säännösten mukaan. Toimintoja, jotka merkitsevät haittaa kaavan osoittamalle muulle alueiden käytölle, ei saa sijoittaa asemakaava-alueelle. Myöskään sellaisia toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavan määräysten vastaisia, ei saa sijoittaa asemakaava-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevista asemakaavan oikeusvaikutuksista säädetään lain 71 d §:ssä. Uuden rakennuksen rakentaminen on mahdollista kieltää korkeintaan kolmen vuoden ajan, jos se on tarpeen kaavan toteuttamisen

ajoittamiseksi. Kunta voi pidentää kieltoaikaa enintään kolme vuotta kerrallaan erityisellä syyllä. Kunta voi periä yksityisen edun vaatimasta ja maanomistajan tai -haltijan aloitteesta laaditusta asemakaavasta tai kaavan muutoksesta aiheutuneet kulut 59 §:n mukaan. Kunnan on pidettävä asemakaavat ajan tasalla ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin asemakaavojen uudistamiseksi 60 §:n määräyksiin. Asemakaavan ajanmukaisuudesta on annettu tarkempia määräyksiä asetuksella. Jos asemakaava katsotaan vanhentuneeksi arvioinnissa, rakennuslupaa ei myönnetä ennen asemakaavan muuttamista 61 §:n mukaisesti. Asemakaavan todenneen kunnan päätöksen jälkeen, tulee voimaan 53.1 §:n tarkoittama rakennuskielto asemakaavan muuttamisesta.

#### **4.2. Kunnan itsehallinnollinen asema ja toimivalta kaavoituksessa**

Kehittyneissä demokraattisissa kansakunnissa paikallisten asioiden hoito on tapana järjestää kunnallisella itsehallinnolla. Huolimatta siitä, että itsehallinnon muodot vaihtelevat eri maissa, on ydinajatus pohjimmiltaan sama. Päätösvalta on yhteisön valitsemilla asukkailla valtuustossa.<sup>291</sup> Kunnallishallinnossa on olennaisin ominaisuus se, että kunnan hallinto perustuu jäsentensä itsehallintoon sekä valtaan hoitaa itse omat asiansa. Tähän kuuluu kunnallishallinnon hoito demokraattisten perusteiden pohjalta.<sup>292</sup>

Pohjimmiltaan kunnallinen itsehallinto on etenkin oikeudellinen käsite, jolla kuvataan paikallisten yhdyskuntien ja alueellisten yhteisöjen päätöksentekoa ja omien asioiden hoitamista oikeudellisesti määritetyn valtapiirin sisällä. Kunnallinen itsehallinto on lisäksi lakitermi useissa Euroopan maissa ja sille on muodostunut kussakin maassa oma oikeudellinen tulkintansa. Kunnallinen itsehallinto nähdäänkin eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuutena.<sup>293</sup> Moderni kunnallisoikeus koostuu kahdesta osajärjestelmästä, sillä se on sekä oikeudellisen että poliittisen järjestelmän ainesosa. Se kanavoi samalla poliittisesta järjestelmästä vaikutuksia oikeudelliseen järjestelmään ja päinvastoin. Kansanvalta ja itsehallinto kunnallisoikeuden keskeisinä käsitteinä ovatkin siten samalla sekä oikeudellisia että poliittisia.<sup>294</sup>

---

<sup>291</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 3.

<sup>292</sup> Hannus ym. 2009, s. 1.

<sup>293</sup> Heuru ym. 2011, s. 21–22. Ks. myös Heuru ym. 2001, s. 14.

<sup>294</sup> Ryyänen 2012, s. 229.



Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto turvataan Suomessa perustuslain tasolla. Perustuslain 121 §:ssä itsehallinnosta säädetään seuraavasti:

”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Kuntien itsehallinnosta säädetään perustuslain ohella kuntalaissa. Kuntalain 1.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin ja asukkaiden itsehallinto turvataan perustuslaissa. Lain 1.2 §:ssä säädetään asukkaiden valitseman valtuuston oikeudesta käyttää kunnan päätösvaltaa. Kuntalain 2 §:ssä säädetään kunnan tehtävistä. Sen mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla otetut ja myös sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei voi myöskään antaa uusia tehtäviä tai velvoitteita tai ottaa tehtäviä tai oikeuksia pois kuin lailla säätämällä. Kunta voi sopimuksella hoitaa muitakin kuin itsehallintoon kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa lakisääteiset tehtävät itse tai yhteistoiminnassa toisten kuntien kanssa. Kunta voi hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita lisäksi toisilta palveluiden tuottajilta. Edellä mainittujen lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien ohella kunnan toimiala voidaan jakaa erityis- ja yleistoimialaan, joista yleistä toimialaa voidaan pitää yhtenä kunnallisen itsehallinnon tärkeimpänä ominaisuutena ja voiman lähteenä<sup>295</sup>.

Kunnan erityistoimiala eli kuntien hoidettavaksi eri lakien pohjalta säädetty tehtävät koskevat muun muassa opetus- ja sivistystoimintaa, terveyden- ja sairaanhoitoa, yhdyskuntasuunnittelua ja -rakentamista sekä ympäristönsuojelua.<sup>296</sup> Kunta on velvollinen hoitamaan pakolliset tehtävänsä, joihin kuuluu esimerkiksi kaavoitus.<sup>297</sup> Kuntien oikeus päättää itse tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan alleviivaa kunnallishallinnon vapautta. Kuntien asema on monissa maissa turvattu perustuslaintasolla, jolloin lainsäätäjällä on rajoitettu mahdollisuus puuttua siihen. Toisaalta kunnallishallinnon rajoja on pyritty määrittelemään juuri lainsäätäjän toimenpiteillä, eikä alemmanasteisilla säännöksillä. Itsehallinnon vapautta turvaavia keinoja voidaan löytää sekä Suomen hallitusmuodon (94/1919) että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) sisällöistä. Kunnallishallinnon demokratia merkitsee kuntalaisten osallistumisoikeutta itseään koskevien päätösten tekemiseen. Perinteisesti edustuksellinen demokratia on ollut

---

<sup>295</sup> Hannus ym. 2009, s. 51.

<sup>296</sup> Hannus ym. 2009, s. 54.

<sup>297</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 154.

korostettuna valtuuston kautta, mutta entistä merkittävämpiä ovat monet suoran osallistumisen muodot, kuten kuntalaisten välitön vaikutusmahdollisuus päätöksiin.<sup>298</sup>

Kunnallishallinnon kansainvälinen vuorovaikutus kasvoi huomattavasti juuri Suomen liittyessä Euroopan neuvostoon vuonna 1989. Lisäksi samana vuonna käynnistyi Suomen liittyminen Euroopan neuvoston keskeisimpään kuntia koskevaan peruskirjaan, paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Sen myötä useat kunnallisen itsehallinnon toimintaperiaatteet tuli tarkastella uudelleen ja myös kansallista lainsäädäntöämme oli muutettava.<sup>299</sup> Kunnallinen itsehallinto näkyy peruskirjassa valtion rakenneperiaatteena, ei vastakkainasetteluna kunnallishallinnon ja valtion välillä.<sup>300</sup>

Yleinen eurooppalainen malli kunnallishallinnon järjestelmille tulee siis Euroopan neuvoston laatimasta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta. Suomi on ratifioinut sopimuksen (SopS 65 ja 66/1991) ja hyväksynyt peruskirjan sisällön lailla<sup>301</sup> (1180/1991) vuonna 1991, joten peruskirjan normit ovat laintasoisia. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3. artiklan mukaan ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat jäseninä myös Euroopan neuvostossa, joten periaatteessa paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteet tunnustetaan myös unionissa, vaikka peruskirjaa tai sen periaatteita ei olekaan sisällytetty EU-oikeuden sisälle. Kunnat ja alueet ovat kuitenkin jokaisessa Euroopan unionin jäsenmaassa merkittävä osa valtioiden demokraattista rakennetta, sillä peräti yli puolet EU:n lainsäädännöstä ja ohjelmista käsittää paikallisen tai alueellisen tason tai toimeenpannaan näillä tasoilla.<sup>302</sup> Itsehallinnon peruskirjan 3. artikla kiteyttää kunnallisen itsehallinnon olemuksen kattavasti. Edellä mainitun mukaisesti Suomen perustuslain 121 § osoittaa kunnan asukkaiden oikeuden itsehallintoon. Kansalaisläheisyys toteutuu Suomessa nimenomaan vahvan kunnallisen itsehallinnon ansiosta<sup>303</sup>.

Peruskirja pyrkii vahvistamaan kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia jäsenvaltioissa. Peruskirjan kenties keskeisin velvoite on sopimuksen solmineiden valtioiden takaus paikalliselle itsehallinnolle poliittisesta, hallinnollisesta ja taloudellisesta riippumattomuudesta.<sup>304</sup> Kunnallishallinto tulee

---

<sup>298</sup> Näin HE 192/1994 vp.

<sup>299</sup> Rynänen 2012, s. 8.

<sup>300</sup> Rynänen 2012, s. 170.

<sup>301</sup> Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

<sup>302</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 83.

<sup>303</sup> Rynänen 2003, s. 40.

<sup>304</sup> Husa & Pohjolainen 2008, s. 271.

tunnustaa peruskirjan mukaan lainsäädännössä. Tämä koskee mahdollisuuksien mukaan myös perustuslain tasoista tunnustamista, mutta ei siis ole välttämätön edellytys sille. Sopimuksen suurin merkitys näkyy lakeja säädettäessä, sillä kunnallishallinnon säännösten on oltava sopusoinnussa peruskirjan kanssa. Tämän lisäksi peruskirjan pitäisi vaikuttaa säännösten tulkintaan tuomioistuimissa, sillä ne ovat käytännössä suoraan sovellettavaa oikeutta. Todellisuudessa peruskirjan määräyksiä käytetään lähinnä tulkintaan vaikuttavina itsehallintoa tukevin periaatteina, koska määräykset ovat suhteellisen väljiä.<sup>305</sup> Peruskirjan hyödyistä nousee erityisesti esiin sen paikallista päätöksentekojärjestelmää korostava luonne. Kansalaisten kiinnostus ja osallistuminen paikallisten asioiden hoitoon ovat kansanvaltaisen hallinnon ehdottomia kulmakiviä.<sup>306</sup>

Euroopan kunnalliskongressi CLRAE (The Congress of Local and Regional Authorities) on eurooppalaisen paikallis- ja aluehallinnon pysyvä yhteistyöelin, jonka tehtävänä on vahvistaa itsehallintoa, parantaa paikallisen ja alueellisen hallinnon toimintaa sekä edistää demokratian kehitystä. Kongressin työn tulos on myös eurooppalainen maisemayleissopimus vuodelta 2000.<sup>307</sup> Kongressi on luonut suosituksia, päätöslauselmia ja kannanottoja siitä, miten jäsenmaissa tulisi paikallista ja maakunnallista itsehallintoa hoitaa. Suosituksia on tehty muun muassa yhdyskuntasuunnittelua, maaseutuongelmia, ympäristö- ja sosiaalisia asioita koskien. Kunnalliskongressin suositukset eivät kuitenkaan sido jäsenmaita.<sup>308</sup>

Huolimatta kuntien tehtävissä ja toimintatavoissa tapahtuneista laajoista muutoksista, ovat aiemmat kunnallislait ja voimassa oleva kuntalaki vieneet kunnallisen itsehallinnon periaatteita aikakaudesta toiseen. Suhteellisen muuttumattomat instituutiot ovatkin itsehallinnon edellytys. Kuntalaisten tulee voida vaikuttaa kunnan toimintaan sekä suoraan itse että edustajiensa välityksellä, kunnalla tulee olla oma tehokas hallintonsa ja myös omia rahoituslähteitä ja kuntalaisella tulee lisäksi olla mahdollisuus kunnan toiminnan laillisuuden valvontaan.<sup>309</sup> Kunnallista itsehallintoa ohjaakin alhaalta asukkaista ylöspäin lähtevä demokraattisesti kanavoitu tahdonmuodostus.<sup>310</sup> On selvää, että kunnallishallinto toimii merkittävältä osalta kunnan jäsenten ja valittujen luottamushenkilöiden varassa, vaikka kunnan järjestysmuoto, tehtävät, menot sekä valtion antamat suoritukset ovat lailla säädetty. Kunnan voima näkyykin tässä.<sup>311</sup>

---

<sup>305</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 90.

<sup>306</sup> Ryynänen & Telakivi 2006, s. 198.

<sup>307</sup> Ks. tarkemmin [www.coe.int](http://www.coe.int). The Congress in brief. Presentation.

<sup>308</sup> Heuru ym. 2011, s. 379.

<sup>309</sup> Harjula & Prättälä 2012, s. 4.

<sup>310</sup> Husa & Pohjolainen 2008, s. 271.

<sup>311</sup> Hannus ym. 2009, s. 2.

Toisaalta eri vuosikymmenet ja yhteiskunnassa vallitseva tilanne lyövät aina leimansa kunnalliseen itsehallintoon. Hallituksen esityksessä (HE 192/1994) uudeksi kuntalaiksi katsottiin valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen vähenemisen ja kuntien toimintavapauden korostamisen olevan jatkossa olennainen tavoite. Tällöin myös vastuu sekä hallinnosta että kehittymisestä olisi kunnissa suurempi. Hallinnon vapauden nähtiin olleen liian rajoitettua. Aiemmin kuntien asukkaiden hyvinvoinnin taas nähtiin edellyttäneen yhdenmukaisia ohjauskeinoja, standardeja ja valvontaa. Valtiollisena strategiana oli antaa kunnille liikkumavaraa, jotta kunnat huolehtivat asukkaiden hyvinvoinnista todellisena itsehallinnollisena tehtävänä. Vajaan kahdenkymmenen vuoden aikana on kuitenkin tultu taas pisteeseen, jossa useiden kuntien merkittävät taloudelliset vaikeudet rajoittavat palveluista suoriutumista ja pakottavat valtion arvioimaan voimavaroja uudelleen. Näin ollen on alettu valmistella kuntalain kokonaisuudistusta. Valtiovarainministeriö aloitti jo vuonna 2010 kuntalain kokonaisuudistusta kartoittavan hankkeen. Selvityksessä kuntalain uudistustarpeista todetaan, että kunnissa ja niiden toimintaympäristössä tapahtunut voimakas muutos edellyttää tarkastelemaan kunnan asemaa ja toimintaa kokonaisuudessaan uudelleen. Uusi kuntalaki pyritään saamaan voimaan vuoden 2015 alussa ja sen on tarkoitus olla edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki.<sup>312</sup> Jää nähtäväksi, millaisia vaikutuksia tulevilla muutoksilla on kuntien toimintaan kokonaisuudessaan, ja miten kunnat osaltaan kehittävät jatkossa ympäristönsuojelua sekä hoitavat velvoitteensa ympäristöasioissa.

Kunnilla onkin merkittävä rooli yhdyskunnan ja ympäristöasioiden kehittämisessä. Kunta kantaa hyvinvointipalveluiden ohella ja niiden osana päävastuun alueensa ympäristöstä ja yhdyskunnan kehityksestä. Kunnan on huolehdittava esimerkiksi asumisen ja elinkeinotoiminnan perusedellytysten luomisesta, kuten kaavoituksesta, vesi- ja jätevesihuollosta, ympäristönsuojelusta sekä joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä. Yhdyskunnan kokonaiskehityksellä on väistämätön vaikutus ympäristön laatuun, asukkaille tarjottaviin peruspalveluihin sekä yhdyskunnan ja elinkeinoelämän toimivuuteen. Kuntalain 1.3 §:n mukaan kunnan tulee pyrkiä kestävä kehityksen edistämiseen alueellaan. Toimialan laajentuminen lisää toisaalta kunnan toimivaltaa, mutta tuo samalla myös vastuuta. Kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti kunnan tulee siis huomioida myös tulevaisuuden tarpeet. Kunnan talouden ja muun kehityksen perustalla kestävä kehitys painottaa ympäristövaikutusten arviointia ja huomiointia kaikissa taloudellisissa ja toiminnallisissa ratkaisuissa. Kunnan on lisäksi luotava edellytykset sekä luonnon että rakennetun ympäristön ekologiselle ja taloudellisesti kestäväälle ja tasapainoiselle kehitykselle. Kuntien tulee

---

<sup>312</sup> Vrt. HE 192/1994 ja Selvitys kuntalain uudistustarpeista (10/2011) sekä [www.vm.fi](http://www.vm.fi). Kuntalain kokonaisuudistus.

myös tehdä laajaa, avointa ja kansalaiset huomioivaa yhteistyötä toisten kuntien kanssa ympäristön laadun ja kantokyvyn turvaamiseksi.<sup>313</sup>

Kuntien tulee useiden lakien mukaisesti sekä valvoa että edistää ympäristönsuojelua. LSL:n 6 §:n mukaisesti kunnan tulee lisäksi edistää alueellaan luonnon- ja maisemansuojelua. Ympäristönsuojelu muodostaa primääri- tai lisäkompetenssin toisten valtiollisten tai kunnallisten toimivaltuuksien joukkoon, erityisesti rakennus- ja maankäyttöoikeuden sekä immissio-oikeuden, jätehuolto-oikeuden, vesioikeuden ja lukuisten muiden tehtäväalueiden yhteyteen<sup>314</sup>. Luonnon- ja ympäristönsuojelun hoidon ja kehittämisen avulla kunnan asukkaat saavat terveellisen, viihtyisän ja virikkeellisen sekä kestävän elinympäristön. Kunnan tulee huomioida ympäristönsuojelu kattavasti kaikissa toimissa samoin kuin esimerkiksi elinkeinopolitiikka ja sosiaalikeskymykset. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten tulee huolehtia luonnon-, ympäristön-, ilman- ja vesiensuojelusta sekä meluntorjunnasta. Näiden ohella viranomaisten vastuulla ovat hallinto-, tutkimus- ja suunnittelutehtävät. Lisäksi kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset tekevät ennakko- ja jälkikäteisvalvontaa, myöntävät ympäristölupia ja vastaanottavat ilmoituksia sekä tekevät ympäristön tilaa koskevia selvityksiä. Koko kunnallisen ympäristönsuojeluhallinnon olemassa olon ajan ympäristönsuojeluohjelmat ovat lisäksi olleet tärkeä työväline ympäristönsuojelua suunniteltaessa ja kehitettäessä. Osa ohjelmista koskee laajasti kestävän kehityksen mukaan myös sosiaalista ja taloudellista ulottuvuutta.<sup>315</sup> Kestävän kehityksen tavoite turvaa kokonaisuutena tulevillekin sukupolville mahdollisuudet muun muassa vaihtoehtoihin maankäyttötapoihin. Siksi kaikenlaista raskasta ja peruuttamatonta maankäyttöä on arvioitava kunnissa erityisen kriittisesti.<sup>316</sup>

Kaavoitus ja yhdyskuntasuunnittelu ovat tärkeä osa kuntien toimintaa. Yhdyskuntasuunnittelussa pyritään yhdyskuntien ja niiden osien toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen, kun yhteiskuntapolitiikka puolestaan määrittää yleiset tavoitteet yhdyskuntasuunnittelussa.<sup>317</sup> Oleellisen muutoksen kuntien yhdyskuntasuunnitteluun toi uuden MRL:n voimaantulo, joka merkitsi 250 vuotta jatkunutta kuntatason kaavojen alustusvelvollisuuden loppumista. ELY-keskuksella on kuitenkin pitkälti MRL:n 18 §:n mukainen tehtävä kehittää ja ohjata kuntien kaavoitusta. Asianomaisen ministeriön tehtävistä säädetään lain 17 §:ssä. Ministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen yleinen kehittäminen ja ohjaus sekä maakuntakaavoituksen edistäminen, ohjaus ja valvonta. ELY:n tulee myös valvoa valtakunnallisten

---

<sup>313</sup> Näin HE 1992/1994 vp.

<sup>314</sup> Heuru ym. 2011, s. 116–117.

<sup>315</sup> Majoinen ym. 2008, s. 48.

<sup>316</sup> Vesala 1995, s. 28.

<sup>317</sup> Jalkanen ym. 2004, s. 43.

alueidenkäyttötavoitteiden, muiden alueiden käytön ja rakentamisen tavoitteiden sekä kaavoitusasioiden hoitoa koskevien säännösten noudattamista. Lisäksi MRL:ssä säädetään 66.2 §:n osalta, että sellaista kaavaa valmisteltaessa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka on muutoin merkittävä maankäytön, luonnonarvojen, kulttuuriympäristöjen tai valtion viranomaisten toteuttamisvelvollisuuden kannalta, on ELY-keskuksen kanssa neuvoteltava. Kunnan ja ELY:n välillä on järjestettävä viranomaisneuvottelu selvitettäessä valtakunnallisia, seudullisia ja muita keskeisiä tavoitteita. Suurten kaupunkiseutujen asemakaavojen keskeisiä kysymyksiä valmisteltaessa, viranomaisneuvotteluun tulee kutsua MRA 26.3 §:n mukaan edustaja ympäristöministeriöstä. Esimerkiksi rakennetun ympäristön arvot ovat nousseet vahvasti esiin yleis- ja asemakaavoja koskevissa viranomaisneuvotteluissa, erityisesti näin on käynyt maiseman ja kulttuuriperinnön suhteen<sup>318</sup>.

ELY-keskuksella on myös MRL:n 191 §:n mukainen oikeus kunnan kaavapäätöksestä valittamiseen. Lain 195 §:n mukaisesti ELY-keskus voi myös tehdä oikaisukehotuksen kunnalle, jos kaavassa ei ole huomioitu alueidenkäyttötavoitteita tai se on muuten lainvastainen ja on yleisen edun mukaista päättää asiasta kunnassa uudelleen.<sup>319</sup> Valtion ympäristöviranomaisilla on ympäristölakien mukainen valvontavalta kuntien ympäristöpäätöksentekoon. Toimivalta on kuitenkin painotettu, ja painotus johtuu siitä, että valtion ja kuntien toimivaltasuhteita on muutettu kunnallista itsehallintoa vahvistavaan suuntaan.<sup>320</sup>

Kuntatason kaavojen alistusvelvollisuuden päättymisestä huolimatta kuntien on noudatettava kaavoituksessa MRL:n säännöksiä ohella (3 §) maakuntakaavasta nousevia velvoitteita, muuta kansallista ja unionitason ympäristösäännöstöä ja -ohjelmia, huomioitava kansainväliset ympäristösopimukset sekä kulloinkin kyseeseen tuleva muu lainsäädäntö. Ensisijaisesti kuntien alueidenkäyttöä ja kaavoitustoimia ohjaavat kuitenkin MRL:n säännökset. Kunnan alueiden käytön järjestämistä ja ohjaamista varten laaditaan yleis- ja asemakaavoja lain 4 §:n mukaan. Yleis- ja asemakaavoista säädetään tarkemmin lain 5, 6 ja 7 luvuissa. Kunnassa tulee lisäksi huomioida 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sekä 6 §:n vuorovaikutuksen ja kaavoituksesta tiedottamisen velvoitteet. Kaavoituskatsauksesta säädetään lain 7 §:ssä, ja sen mukaan kunnassa on laadittava katsaus kunnan ja maakunnan liiton vireillä olevista ja lähiajan merkittävistä kaava-asioista vähintään vuosittain.

---

<sup>318</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2002, s. 13.

<sup>319</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 303–304.

<sup>320</sup> Mäkinen 2004, s. 153.

8 §:n mukaan kunnan ja ELY-keskuksen välillä tulee käydä vähintään vuosittain kehittämiskeskustelu, jossa käydään läpi alueidenkäyttöä, merkittäviä kaava-asioita sekä viranomaistahojen välistä yhteistyötä. Kunnassa on lisäksi huomioitava 9 §:n mukaiset vaikutusten selvittämiset kaavaa laadittaessa, 10 §:n mukaisesta kaavan laatijan pätevyydestä on huolehdittava ja kunnassa on oltava 14 §:n mukainen rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen hyväksyy valtuusto 15 §:n mukaisesti. Tällöin myös lain 62 ja 65 §:t tulee huomioida. MRL:n mukaisista kunnan tehtävistä säädetään erityisesti 20 §:ssä ja kunnan rakennusvalvontaviranomaisista 21 §:ssä. Niiden mukaan kunnan on muun muassa huolehdittava alueensa alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta, kunnissa on oltava riittävästi voimavaroja ja asiantuntemusta, ja yli 6000 asukkaan kunnassa on oltava pätevä kaavoittaja. Kunnan tulee lisäksi huomioida kaikki muut MRL:n sitä koskevat yleiset velvoitteet, oikeudet, maan luovuttamista ja lunastamista koskevat säännökset, sille ja muille tahoille kuuluvat korvaukset, rakentamista koskevat säännökset, pakkokeinot ja seuraamukset sekä säännökset muutoksenhausta.

Kaavoitusmenettelyn vuorovaikutuksesta säädetään yksityiskohtaisesti MRL 8 luvussa ja MRA 6 luvussa. Kunnan harkinta- ja päätösvallan lisääminen MRL:a säädettäessä painotti osallistumis- ja vuorovaikutuksen lisäämistä päätöksentekoprosessissa laatutason säilyttämiseksi. Tämä löytyy jo MRL:n 1.2 §:stä. Koska MRL luo kunnan päättäjille suuremman vapauden ja valitustien muuttuminen painottaa laillisuusvalvontaa, ovat kuntalaiset asetettu tavallaan laatutason valvojiksi. Näin jo lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi osallistumisen kehittämisen laatutason takeeksi. Osallistumisen ja vuorovaikutteisen suunnittelun tuleekin vaikuttaa kunnan kaavoituksessa siihen, että laatutasovaatimukset pysyvät selvästi minimivaatimustasoa korkeammalla.<sup>321</sup>

Kuntalaisten osallistuminen mahdollistaa pyrkimyksen tietopohjan laajentamiseen ja sen myötä laadukkaampiin kaavoihin. Kaavojen suuresti joustavat sisältönormit vaikeuttavat kuitenkin hyvien kaavojen aikaansaamista ja erilaisten ristiriitojen yhteensovittamista. Kaavoja ei tule kuitenkaan laatia vain kunnan kaavoittajien yksinomaisella arviolla ja päätöksenteolla. Kaavoituksessa tarvitaan tietopohjaa, jota paikalliset kuntalaiset pystyvät tarjoamaan. Osallistumisperiaatteet tukevat myös kunnan demokratiamenettelyä.<sup>322</sup> MRL:n mukainen kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen korostaa ja luo vastuuta myös kunnan virkamiehille ja luottamushenkilöille velvollisuudesta noudattaa lakia ja hyvän hallinnon periaatteita toimien puolueettomasti ja

---

<sup>321</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 304.

<sup>322</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 303.

riippumattomasti. Edellytyksenä tälle viranomaisten tulee objektiivisesti ja tasapuolisesti huomioida kaavoituksessa esille tulevat asiat sekä näkökohdat objektiivisen painoarvon mukaan.<sup>323</sup>

Kunnan on vastattava erityistoimialaan kuuluvana muun muassa yhdyskuntasuunnitteluun ja rakentamiseen liittyvistä tehtävistä, kuten kuntatason kaavoituksesta. Kunnalla on toisaalta lainsäädännön kautta tulleita merkittäviä vapauksia ja oikeuksia esimerkiksi yleiskaavoituksen suhteen. Samalla MRL kuitenkin asettaa edellä kuvatun mukaisesti kunnalle kaavoitustoimiin ja -sisältöihin runsaasti velvoitteita, rajoituksia sekä reunaehtoja ja säännöksiä, jotka tulee huomioida alueiden käyttöön liittyvissä kysymyksissä. Maankäytön yhtenäistämisen sekä ympäristön, maiseman ja kestävä kehityksen kannalta tällä tavalla toimiva järjestelmä on kuitenkin toimivin ja oikeudenmukaisin. Se antaa kunnalle vapauksia yhdyskuntasuunnittelusta huolehtimiseen, mutta velvoittaa erityisesti ympäristönsuojeluasioissa, mikä onkin ympäristön kannalta ensiarvoisen tärkeää.

---

<sup>323</sup> Syrjänen 2005, s. 47.



## 5. ARVOKKAAT MAISEMAKOhteET HÄMEEN ELY-KESKUKSEN ALUEELLA

### 5.1. Hämmäläisen maiseman historiaa

Maiseman historia ulottuu kauas, sillä vanhimmat maisemalliset kerrostumat ilmestyivät jääkauden jälkeen yli 10 000 vuotta sitten. Baltian jääjärvi peitti Hämeen alueen korkeimpia alueita lukuun ottamatta. Mannerjään vetäytymisen pysähtymisvaihe synnytti reunamuodostelmat, jotka jäivät maisemaan näkyviin Salpausselkinä. Jään sulaminen muodosti lisäksi kaakko-luoteis-suuntaisia uomia, joista syntyi ajan kuluessa vesireittejä. Maan kohoamisen ansiosta muinainen Itämeri laski. Paikalle muodostui Ancyclusjärvi, joka hajosi vähitellen monin välivaihein nykyisiksi vesistöiksi. Vesireittien ja harjujen helppokulkuisuus edesauttoi aluksi liikkuvaluonteisen asutuksen muodostumista. Myöhemmin pyyntikulttuuri muuttui yhä enemmän kaskeamiseen perustuvaksi viljelyksi ja rautakaudella asutus oli Hämeessä jo vakiintunutta. Peltoviljelyn tulo loi yhä enemmän merkkejä maisemaan ja hämmäläisessä maisemassa näkyikin vahvasti asumisen ketju rautakaudelta aina tähän päivään asti. Hämeelle tyypillisiä vanhoja maisemamerkkejä ovat myös mäkilinnat eli linnavuoret, kuppikivet, uhrilähteet ja miekanhiontakivet.<sup>324</sup> Päijät-Hämeen maisemassa näkyy runsaasti jääkauden ja sen jälkeisen ajan aikaansaamia muutoksia. Jään reuna pysähtyi Salpausselkien kohdalle Itämeren varhaisvaiheen aikana ja muodosti harjuja. Päijäthämmäläisessä maisemassa näkyvät nykyisin tyypillisesti suuret järvenselät, sokkeloiset ja kapeasalmiset reittivesistöt sekä selänteet ja harjujaksot, joista komeimpia ovat juuri I ja II Salpausselän reunamuodostumat pitkittäisharjuineen.<sup>325</sup>

Tunnettu Hämeen Härkätie on yhdistänyt Suomessa kolme keskeistä kirkkoa: Rengon Pyhän Jaakon, Hattulan Pyhän Ristin sekä Turun Tuomiokirkon. Hattulan Pyhän Ristin kirkko on ollut tunnettu pyhiinvaelluskohde. Lisäksi Hämeen Härkätie on valittu Euroopan neuvoston kulttuuritiet -projektiin edustajaksi viikinki- ja hansateiden kulttuuritieverkostoon.<sup>326</sup> Hämeessä on paljon keskiaikaisia kivikirkkoja, joista vanhin on Hattulan Pyhän Ristin tiilikirkko 1400-luvun lopusta. Hattulan kirkkoa vain hieman nuorempi on Hollolan Pyhän Marian kivikirkko, jonka rakennusaika ajoittuu vuosille 1490–1510. Jokioisten kirkko ja Lopen vanha kirkko ovat alueen puukirkoista vanhimpia, ne on rakennettu noin 1600-luvun puolivälissä. Alkuaan harmaakivinen ja puolustustarkoituksessa toiminut Hämeen linna, jonka rakennustöiden aloitus ajoittuu 1200- ja 1300-lukujen vaihteeseen, on ainutlaatuinen historiallinen rakennuskokonaisuus Vanajaveden

---

<sup>324</sup> Ahola ym. 2007, s. 8–9.

<sup>325</sup> Aarrevaara ym. 2006, s. 8.

<sup>326</sup> Hämeen Härkätie 1997, s. 28.

äärellä. Perinteiselle hämäläismaisemalle ominaisia ovat myös kartanot, puistot, peltoviljelyn maisema-alueet rakennuksineen sekä tekstiili-, saha-, paperi-, lasi- ja tiiliteollisuuden tehtaat lähialueineen. Hämäläiset taajamat kehittyivät erityisesti veden äärelle sekä kansallisesti melko varhaisten liikennereittien, kuten rautateiden, kanavien ja kehittyneimpien teiden lähialueille.<sup>327</sup>

Hämeen kulttuuriympäristöissä on säilynyt alueen omaleimaisuus asutuksen leviämisestä ja lisääntymisestä huolimatta. Vuosikymmenten aikana elinkeinoelämä on muuttunut ja muokannut niin maaseutua kuin taajamiakin ja lisääntynyt liikenne suurine väylineen on vaikuttanut kaupunkeihin, kyliin ja maisemaan. Kestävyys menetetään, jos maiseman hoito ja ylläpito unohtuu. Hämeessä on muun maan ohella kuitenkin havaittavissa myönteistä kehitystä. Aasukkaat ovat kiinnostuneempia ympäristöstä, luonnosta ja niiden vaalimisesta. Hyvä asuin ympäristö on myös kilpailu- ja vetovoimatekijä kunnille kilpailtaessa sekä uusista asukkaista että elinkeinoelämän toimijoista.<sup>328</sup> Eteläisessä Suomessa maankäyttöpaine on kuitenkin suuri, joten maankäyttöön on kiinnitettävä erityistä huomiota. Suuri rakennetun ja viljellyn maan osuus on lisäksi jo pirstonut luonnonympäristöjä. Varsinkin arvokkaiden maisemakokonaisuuksien kulttuurihistorialliset ja maisemalliset erityispiirteet tulee säilyttää. Rakennetun kulttuuriympäristön vaaliminen osana vetovoimaisen asuin- ja toimintaympäristön sekä kulttuurimatkailun edistämistä on tärkeää.<sup>329</sup>

## **5.2. Maisemakohteet sekä lainsäädännölliset ja kaavoitukselliset ongelmat**

Maisemansuojelun lainsäädännöllisten velvoitteiden ja tavoitteiden toteutumista sekä maiseman arvoa on olennaista selvittää tässä tutkimuksessa käytännön maisemakohteissa tehtyjä kaavoitusratkaisuja tarkastelemalla. Tässä luvussa sekä johtopäätöksissä tarkastellaan neljää arvokasta maisemakohdetta ja niiden maisemansuojelua lainsäädännöllisestä ja kaavoituksellisesta näkökulmasta Kanta- ja Päijät-Hämeen alueella. Kohteet edustavat erityisiä maisema-arvoja ja ne ovat siksi valittu tutkimukseen. Kohteet sijaitsevat Hämeen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) alueella, joka on valtionhallinnon alueellinen kehittämis- ja palvelukeskus. Hämeen ELY-keskuksella on kaksi vastuualuetta, joista toiseen kuuluvat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue, sekä ympäristö- ja luonnonvarat vastuualue, jossa hoidetaan aiemman Hämeen ympäristökeskuksen tehtävät pois lukien ympäristölupa-asiat, joiden käsittely tapahtuu Etelä-Suomen aluehallintovirastossa. Vastuualue käsittää Kanta- ja Päijät-Hämeen toimialueen.<sup>330</sup>

---

<sup>327</sup> Ahola ym. 2007, s. 10–22.

<sup>328</sup> Ahola ym. 2007, s. 3.

<sup>329</sup> Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta (31/2006), s. 38.

<sup>330</sup> [www.ely-keskus.fi](http://www.ely-keskus.fi). Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

### 5.2.1. Hattulan vanhan kirkon maisema

Hattulan vanhan kirkon alue edustaa tutkimuksen ensimmäistä arvokasta maisemaa. Hattulan kunta ja kyseinen maisema-alue sijaitsee noin 10 kilometriä Hämeenlinnasta pohjoiseen Vanajaveden varrella.<sup>331</sup> Hattulan kunta sijoittuu Vanajaveden laakson maisema-alueelle. Vanajaveden laakson ja Aulangon vaihteleva ja laaja kulttuuri- ja luonnonmaisema sisältyy valtioneuvoston vuonna 1993 määrittelemien valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden joukkoon, ja se on myös yksi Suomen 27 kansallismaisemasta<sup>332</sup>. Vanajaveden laakson maisemilla voidaan siten sanoa olevan erityisen merkittävää maisema-arvoa. Museovirasto ja ympäristöministeriö arvioivat alueen lisäksi vuonna 1993 valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuurihistoriallisten ympäristöjen joukkoon.<sup>333</sup>

Vanajaveden laakso on ollut kulttuurin kehittymiselle edullinen. Laakso on soveltunut erinomaisesti viljelyyn ja se on tarjonnut hyviä asuinpaikkoja sekä vesistöjen ja harjujen muodostamia kulkureittejä. Laakso on myös rakennuskulttuurisesti monipuolinen Hämeen ydinalue, jolla on hallinnollista ja taloudellista merkitystä. Hämeen linna alueineen ja Hattulan Pyhän ristin tiilikirkko alueineen muodostavat vaikuttavimmat kohteet alueella. Hämeen linnalla ja Hattulan kirkolla on yhä hallitseva asema maisema-alueillaan. Vanajaveden laaksossa sijaitsee lisäksi useita luonnonsuojelualueita sekä valtakunnallisia suojeluohjelmakohteita.<sup>334</sup> Hattulan Pyhän ristin kirkko kuuluu Vanajaveden laakson Hurttalan osa-alueeseen. Kirkko on rakennettu harjukummulle, maisemallisesti arvokkaalle paikalle Hattulanselän rannan läheisyyteen. Vanha kirkko 1400-luvulta on Turun tuomiokirkon ohella maamme ainoita keskiaikaisia tiilikirkkoja.<sup>335</sup>

Hattulan Pyhän ristin kirkon maisema-alueen yleisongelma on se, että uusimpien lähialueiden rakennusten ja istutusten suhteet, mittakaavat ja tyylit ovat vanhaan kulttuuriympäristöön huonosti soveltuvia. Kirkon lähipiiri on ollut tyypillisesti hyvin avoin ja jopa paljas, mutta maisema on kasvanut osin umpeen vuosikymmenten kuluessa. Maiseman rajautumiseen tulisikin kiinnittää huomiota. Uusi rakenne muodostaa yleensä vähintään vuosikymmenien pituisen häiriön kulttuurimaisemaan ja vain tietoisella sovittamisella uusi rakenne voidaan saada liittymään kulttuurimaisemaan soveltuvalla tavalla.<sup>336</sup> Kirkonmäkeä ollaan avaamassa poistamalla puita ja pensaita sekä vaihtamalla moderneja tuontikasveja kotimaisiin perinteisiin lajikkeisiin. Maisemaa

<sup>331</sup> [www.hattula.fi](http://www.hattula.fi). Kunta ja hallinto. Synty ja historiaa.

<sup>332</sup> Ks. kansallismaisemista tarkemmin esim. [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi). Kansallismaisemat.  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=686&lan=fi>

<sup>333</sup> Mikkola ym. 2001, s. 5; Maisema-aluetyöryhmän mietintö II (1992:66), s. 67–68.

<sup>334</sup> Mikkola ym. 2001, s. 6–7.

<sup>335</sup> Mikkola ym. 2001, s. 73–74.

<sup>336</sup> Mikkola 2002, s. 83–84.

tulisi kuitenkin raivata edelleen erityisesti Hattulan kunnan omistaman Vanajaveden rannan puolelta.<sup>337</sup>

Kirkon maisemallinen asema on kaventunut myös Hurttalan kylän tiivistymisen sekä muun rakentamisen ja asutuksen lisääntymisen vuoksi.<sup>338</sup> Koko kirkon edestä avautuvan maisema-alueen suurimpana ongelmana voidaan kuitenkin nähdä uusimman asutuksen kaavoittaminen Yllitynmäelle Pälkäneentien (kantatie 57) ja laajan Hurttalan peltomaiseman taa sekä läheisessä Parolan keskustaajamassa tehdyt maankäyttöratkaisut. Keskustaajaman laajentuminen ja uudet kauppapaikat mahdollistavat jo nyt häiriöt maisemanäkymässä. Yllitynmäen asemakaavan<sup>339</sup> mukainen asuinrakentaminen avautuu lähes suoraan vastapäätä vanhaa kirkkoa, Hurttalan peltoalueen takaa, kuten kuvion 2 valokuvasta voidaan kesäaikaanakin todeta. Lehdettömänä aikana asuinalue näkyy erityisen selvästi kirkolle ja rikkoo arvokasta maisemaa. Yllitynmäelle on myös tehty kaksi kunnan myönteistä suunnittelutarveratkaisua, mikä kertoo kunnan myönteisestä suhteutumisesta Yllitynmäen käyttöön ja kaavoitukseen huolimatta arvokkaasta maisema-alueesta.

Alueen yleiskaavoituksesta on myös tehty valituksia, jotka ovat edenneet korkeimman hallinto-oikeuden antamaan päätökseen KHO 31.12.2004/3528. Hattulan kunnanvaltuusto hyväksyi päätöksellään 12.12.2001 kunnan keskeisten alueiden oikeusvaikutuksettoman osayleiskaavan, josta Hämeen ympäristökeskus ja museovirasto valittivat ja vaativat kunnanvaltuuston päätöksen kumoamista ja asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi. Viranomaistahot hakivat muun muassa Yllityntien jatkeen itäpuolen asuinaluevarauksen poistamista, sillä rakennetun ympäristön ja maiseman vaalimista koskevien yleiskaavan sisältövaatimusten ei katsottu täyttyneen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kuitenkin hylkäsi valituksen Hattulan kunnanvaltuuston päätöksestä (HAO 14.1.2003 03/0011/2), josta Hämeen ympäristökeskus valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen lopullisesti perustellen asiaa muun muassa sillä, että oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa laadittaessa on MRL:n 39.2 §:n mukaiset sisältövaatimukset pitänyt huomioida vain siinä määrin kuin yleiskaavan ohjaustavoite sitä edellytti. Myös aluevarausten katsottiin täyttävän ympäristön ja maiseman vaalimista koskevat yleiskaavan sisältövaatimukset jo olemassa olevien asutusalueiden yhteydessä Hurttalan peltoaukean reunaosissa.<sup>340</sup> Vanhan kirkon maisema-alueella ei ole riittävästi huomioitu LSL:n ja MRL:n, eikä yleiskaavoituksen asettamia maisema-arvoja. Jo pelkästään maisema-alueen rajaan tapahtuva rakentaminen rikkoo maisemakuvaa ja aiheuttaa maisema-arvon alenemista.

<sup>337</sup> Kirkonmäki avautuu keskiajan malliin. Hämeen Sanomat 10.1.2013, s. 3.

<sup>338</sup> Mikkola ym. 2001, s. 74.

<sup>339</sup> Ks. Liite 1 Hattulan kartta.

<sup>340</sup> KHO 31.12.2004/3528.



**Kuvio 2. Hattulan vanhan kirkon maisema**

### **5.2.2. Hollolan kirkonseudun maisema**

Toiseksi tutkitaan Hollon kirkonseudun arvokasta maisemaa. Hollolan kunta sijaitsee Päijät-Hämeessä ja sen kuntakeskus sijaitsee noin seitsemän kilometrin päässä Lahden keskustasta. Hollolassa asuu yli 21000 asukasta.<sup>341</sup> Hollolan luonnonmaisema on vaihtelevaa. Harjumaisemien ohella maatalousvaltaista Hollolaa hallitsevat avoimet ja laajat viljelymaisemat. Maisemallista vaikutusta korostavat voimakkaasti kumpuilevat pellot. Maakunnallisesti arvokkaita kulttuuriympäristöjä onkin alueella runsaasti. Hollolassa asutusta on ollut jo kivikaudella.<sup>342</sup> Kirkon läheisyydessä sijaitsee myös niin kutsuttu Vanhan-Pappilan moniperiodinen asuinpaikka, joka kuuluu Päijät-Hämeen kiinteisiin muinaisjäänneksiin.<sup>343</sup>

Hollolan kirkonseutu on maisemallisesti hyvin arvokas kokonaisuus. Se on osa Kastari–Hatsina–Kutajoen valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta. Kirkonseudun maisema-arvoa lisää sen kulttuuripiirteiden ja -historian kerroksellisuus. Keskiaikainen maantie, Ylinen Viipurintie, esittäytyy kirkonseudulla vanhojen rakennusten reunustamana kylänraittina. Kylää ympäröi tasapainoinen viljelymaisema. Kirkon itäpuolelta aukeaa laaja viljelymaisema ulottuen Pyhäniemen kartanoon asti. Kirkonseutu onkin arvokas esimerkki hämäläisen asutuksen varhaisuudesta ja

<sup>341</sup> [www.hollola.fi](http://www.hollola.fi). Hollolan historiaa. Hollolan kunta.

<sup>342</sup> Wager 2006, s. 49.

<sup>343</sup> Päijät-Hämeen kiinteät muinaisjäänneokset 2008, s. 151.

vauraudesta. Kirkkoa vastapäätä sijaitsee vanha kunnantupa, jolla myös on merkittävä asema maisemassa.<sup>344</sup>

Hollolan kirkonseudun maisema-alue on maisemallisesti ja kulttuurillisesti erittäin arvokas. Alueella on voimassa oikeusvaikutteinen Kirkonseudun – Pyhäniemen osayleiskaava, joka on vahvistettu silloisessa Hämeen ympäristökeskuksessa 1.11.1995<sup>345</sup>. Osayleiskaavan tavoitteena oli ympäristönsuojelun ja lisärakentamispaineen ratkaiseminen maiseman kannalta sopivammille alueille sekä kunnallisteknisten kustannusten kohtuullistaminen<sup>346</sup>. Alueella on nähtävissä liitteen 2 mukaisesti<sup>347</sup> runsaasti sekä kuntien että ELY-keskuksen tekemiä myönteisiä poikkeamispäätöksiä. Esimerkiksi ranta-alueella myönteisiä poikkeamispäätöksiä on runsaasti, josta voidaan päätellä, että arvokkaalle maisema-alueelle on saanut rakentaa ja maisemaa muokata yllättävän runsaasti MRL:n edellytyksin. Poikkeamisvallasta säädetään MRL:n 171 §:ssä ja poikkeuksen hakemisesta MRA:n 85 §:ssä. ELY-keskuksen tulee perustaa päätöksensä MRL:n 172 §:n tarkoittamalla tavalla. Arvioinnin tulee lisäksi perustua MRL:n 116 §:n rakennuspaikasta asetettuihin vaatimuksiin.

Mielenkiintoinen kohde alueella on aivan kirkkomaiseman läheisyydessä sijaitseva, kuvion 3 mukainen, kaupan sijoittaminen arvokkaaseen maisemaan. Tämän osoittaa Hollolan kirkonseudun maisemasta kirkon suuntaan otettu valokuva. Sale-kaupan sijoitus arvokkaan maiseman yhteyteen on ollut haasteellista, mutta kauppa on kuitenkin alueella tarpeellinen toimija. Vanha osuuskaupan talo sijaitsee lisäksi kirkon lähituntumassa ja sen laajentaminen olisi ollut vielä huonompi vaihtoehto. Kirkon suunnasta näkymä ei ole niin ongelmallinen kuin se kohti kirkkoa näyttää olevan.

---

<sup>344</sup> Maisema-alue työryhmän mietintö II (1992:66), s. 73–74; Aarrevaara ym. 2006, s. 67.

<sup>345</sup> [www.hollola.fi](http://www.hollola.fi). Hollolan kunta. Kaavoituskatsaus 2012, Kaavoitusohjelma 2013–2015, s. 10.

<sup>346</sup> Villikka & Vuorinen 1994, s. 8.

<sup>347</sup> Ks. Liite 2 Hollolan kartta.



**Kuvio 3. Hollolan kirkonseudun maisema**

### **5.2.3. Lammin Jahkolan peltomaisema**

Kolmantena arvokkaana maisemana tarkastellaan muista vanhoista kirkkomaisemista poikkeavaa Lammin Jahkolan peltomaisemaa. Lammi on nykyisin Hämeenlinnan kaupunkiin kuuluva kaupunginosa. Lammin kunta liitettiin Hämeenlinnan kaupunkiin kuntaliitoksella 1.1.2009.<sup>348</sup> Myös Lammilla sijaitsee monia maisemallisesti arvokkaita kohteita ja muun muassa rakennetun kulttuuriympäristön mukainen arvokas rakennettu kulttuuriympäristöalue. Tässä tutkimuksessa Lammin arvokkaista maisemakohteista keskitytään Jahkolan kylän alueen asemakaavoitukseen ja sen maisemakysymyksiin, sillä vanhaan maisemaan on rakennettu maisemallisesti erittäin ongelmallisia teollisuusrakennuksia.

Valtatie 12 kulkee tutkittavan asemakaavoitetun alueen vierestä. Jahkolan kyläasutus on erittäin vanhaa ja siitä on mainintoja Padankallio-nimisenä jo vuodelta 1374, myös alueella sijaitseva Ylinen Viipurintie muodosti pitkään merkittävän yhteyden Hämeen ja Viipurin linnojen välille<sup>349</sup>. Näin alue edustaa kulttuurimaiseman, rakennetun kulttuuriympäristön ja kulttuurihistorian puolesta tärkeää maisema-aluetta, jonka sisälle asemakaava-alue kokonaisuudessaan sisältyy<sup>350</sup>. Jahkolan

<sup>348</sup> [www.hameenlinna.fi](http://www.hameenlinna.fi). Hämeenlinna-tietoa. Kaupunginosat. Lammi.

<sup>349</sup> Rakennettu Häme 2003, s. 134.

<sup>350</sup> Jahkolan teollisuusalueen asemakaava 5.4.2004.



alue sijaitsee liitteen 3 mukaisesti Lammin kartan<sup>351</sup> alareunassa, josta voi nähdä sen sijoittumisen yleiskaavoitetun alueen sisälle peltoalueelle.

Lammin Jahkolan alueen maisemallinen ongelma syntyy siitä, että vanhan kylän peltomaiseman keskelle on laadittu asemakaava teollisuuden tarpeita varten. Vanhassa peltomaisemakokonaisuudessa asemakaavan alueelle rakennetut hyvin kirkkaat ja vaihtelevan väriset teollisuusrakennukset rikkovat maisemakokonaisuuden selvästi. Kuviossa 4 Lammin Jahkolan peltomaiseman teollisuusrakennukset on valokuvattu viereiseltä valtatieltä. Kuvasta ilmenee, että rakennusten värimaailma ja sijoittelu rikkoo maisemaa selvästi, kun peltoalue ympäröi kyseistä aluetta. Alue on mielenkiintoinen ja osaltaan edustava esimerkki siitä, miten pääasiassa teollisuuden tarpeisiin kaavoitettu alue sijaitsee logistisesti erinomaisella paikalla, mutta tuo samalla esiin selvän maisemallisen ongelman. Vastaavat alueet ja toiminnot tulisi ehdottomasti kaavoittaa kunnissa alueille, joilla niiden maisemaa häiritsevä vaikutus on mahdollisimman pieni. Kunnissa tulisi sijoittaa teollisuusalueita ennemmin suuriksi kokonaisuuksiksi ja sellaisen olemassa olevan rakennuskannan yhteyteen, johon kuvion 4 edustamat rakennukset sulautuvat paremmin. Rakennukset erottuvat eniten ja negatiivisimmin juuri vanhassa ja perinteisessä maalaismaisemassa.



**Kuvio 4. Lammin Jahkolan peltomaisema**

<sup>351</sup> Ks. liite 3 Lammin kartta.



#### 5.2.4. Lopen vanhan kirkon maisema

Neljäntenä kohteena tarkastellaan Lopen vanhan kirkon maisemaa. Lopen kunta sijaitsee Etelä-Hämeessä noin 75 kilometriä Helsingistä ja sen lähin kaupunki on Riihimäki. Lopen kunta on perustettu vuonna 1632 ja siellä on nykyisin asukkaita yli 8000.<sup>352</sup> Lopen vanha kirkko on yksi maamme vanhimmista puukirkoista 1660-luvun loppupuolelta. Vanhan kirkon sijainti mäellä maalaismaisemassa noin kilometrin päässä nykyisestä kirkonkylästä lounaaseen on idyllinen. Kirkkomäkeen liittyy sen juurella sijaitseva museoalue, johon kuuluu kotiseutumuseo ja useita aittoja. Kirkon vierestä kulkee vanha maantie peltomaiseman ympäröimänä. Kirkkomäen kupeesta löytyy yksittäisiä omakotitaloja ja lähistöllä on maaseutuasutusta. Vanha kirkko sijaitsee noin kolmen sadan metrin päässä läheisen Loppijärven pohjoisrannasta. Kirkon läheisyyteen on kaavoitettu ja rakennettu uusi asuinalue viime vuosien aikana, joka on muuttanut maisemaa selvästi. Vanhan kirkon ympäristö on muuttunut myös itsestään vuosikymmenten kuluessa, kun ennen lähes puuton kirkonmäki on metsittynyt runsaasti varsinkin kirkonkylän suunnasta katsottuna. Vanhan kirkon alue on osa Lopen kirkonkylän kulttuurimaisemaa ja se on luokiteltu valtakunnallisesti merkittäväksi kulttuurihistorialliseksi ympäristöksi museoviraston ja ympäristöministeriön selvityksessä.<sup>353</sup>

Kirkonmäellä on kulttuurihistoriallisen arvon lisäksi merkittävää maisemakuvallista arvoa. Kirkonmäen ympäröimä avoin viljelysmaisema luo mahdollisuuden näkymiin kaukaa kohti kirkkoa. Hyviä näkymäsuuntia löytyy myös ainakin läheisiltä teiltä. Näkymän sulkeutumisesta johtuen parhaimpia katselupaikkoja kohti kirkkoa voi löytää myös luoteesta Hernemäen suunnalta. Sähkölinjojen vetäminen rikkoo osin arvokasta näkymää, mikä pitäisi aina huomioida linjastoa suunniteltaessa. Pappilan mäeltä ja lännen suunnasta katsottuna kokonaisuus on vielä hieno runsaan rakennuskannan ansiosta. Eniten maisemanäkymät ovat kärsineet koillisesta Lopen nykyisen kirkon ja kuntakeskuksen suunnasta sekä läheiseltä Loppijärveltä katsottuna, sillä maisema on niistä pitkälti sulkeutunut. Vielä 1900-luvun alkupuolella, nykyisten rantametsien ollessa avointa laidun- ja niittymaisemaa, kirkonmäki oli oleellinen kiinnekohta maisemassa. Näkymät kirkolle ja kirkolta järvelle olivat sekä kesäisin että talvisin vaikuttavat. Kaukomaisemien lisäksi kirkonmäen läheisyydessä on paljon viehättäviä ja monipuolisia lähimaisemakohteita.<sup>354</sup>

Lopen kirkonkylän taajama on laajentunut viimeisen vuosikymmenen aikana selvästi etelän suuntaan. Rakennettu Taarin asemakaava-alue lähestyy Pilpalantien ja Taarintien välisellä alueella

<sup>352</sup> [www.loppe.fi](http://www.loppe.fi). Kuntainfo. Loppi lyhyesti.

<sup>353</sup> Uusitalo 2002, s. 5.

<sup>354</sup> Uusitalo 2002, s. 27.

vanhan kirkon mäkeä sen pohjoispuolelta jo reilun sadan metrin päässä. Alueella on pientaloasutusta, vanhusten palvelutalo ja päiväkot.<sup>355</sup> Eniten vanhan kirkon maisemaan vaikuttaa kuitenkin Kyyniönrinteen melko uusi asuntoalue, joka sijoittuu Pilpalantien varteen pellolle kirkon ja Loppijärven kulttuurimaisemaan. Asemakaava-alueen sijoittuminen Pilpalantien itäpuoleiselle peltoalueelle ja ulottuminen eteläkärjestään vielä lähelle Loppijärven rantaa, tuo sen hyvin kiinteästi vanhan kirkon maisemaan. Tonttien koko on alueella tavanomaista suurempi ja alueelle on laadittu tarkat rakentamistapaohjeet, mutta näillä pyritään ensisijaisesti näkymän luomiseen Loppijärvelle kaikilta tonteilta. Rakennusten sijoittelusta ja tonttien istutuksista annetut suositukset tukevat tätä.<sup>356</sup>

Rakennustapaohjeiden tavoitteena on täsmentää asemakaavan määräyksiä ja tehdä asemakaava-alueen ilmeestä yhtenäinen ja ympäristöön soveltuva. Avoin peltomaisema ja kumpareille sijoittunut vanha asutus osoittavat viljelytoiminnan jatkuneen alueella pitkään. Uutta rakentamista pyritään sovittamaan rakennustapaohjeilla arvokkaaseen maisemaan. Lähtökohtaisesti rakennukset pyritään sijoittamaan tonteille yhtenäisesti ja muodostamaan mittakaavaltaan sekä perushahmoltaan yhtenäinen kokonaisuus. Rakennusten väriytyksestä ja yksityiskohdista säädetään sen sijaan väljemmin, jolloin pyritään yksilöllisten rakennusten muodostamaan yhtenäiseen ympäristöön. Vierekkäisten tonttien rakennusten seinävärin on poikettava toisistaan ja kattoväriytyksenä tulee olla grafiitinharmaa tai tiilenpunainen. Maisemaan sopimattomia pengerryksiä ja leikkauksia on alueella kuitenkin vältettävä. Tienäkymän rytmittymisen vuoksi jokin tontin rakennuksista suositellaan sijoitettavaksi tien puoleiseen rakennusalueen rajaan kiinni. Yhtenäisiä puu- ja pensasaitoja ei tonteille suositella. Korkeusaseman<sup>357</sup> tulee olla maisemallisista syistä mahdollisimman alhainen.<sup>358</sup> Kuvion 5 valokuva osoittaa näkymän Lopen vanhan kirkonmäen juurelta läheiselle Kyyniönrinteen omakotitaloalueelle. Lehdeettömänä aikana rakennukset näkyvät suoraan myös kirkonmäen laelta ja maisemansuojelu ei toteudu kohteessa.

Lopen vanhan kirkon maisema on valtakunnallisesti merkittävää kulttuurihistoriallista ympäristöä, jonka vuoksi sen ympäristöä tulisi suojella ja maisema-arvoja harkita erityisen tarkasti. Tämän osoittaa se, että liitteestä 4 näkyvästä Lopen kartasta<sup>359</sup> nähdään, että vanhan kirkon alue kuuluu sekä sinisellä merkityn valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen että punaisella rajatun rakennetun kulttuuriympäristön aluemaisiin kohteisiin. Asemakaavoituksella on kuitenkin sallittu rakentaminen näkyvästi ja hyvin lähelle kirkolta avautuvaa maisemaa. Myös

<sup>355</sup> Vanhan kirkon ympäristön maiseman ja maankäytön historian selvitys 2002, s. 6.

<sup>356</sup> [www.loppi.fi](http://www.loppi.fi). Kuntapalvelut. Asuminen. Tontit. Kirkonkylä. Esittely Kyyniönrinne.

<sup>357</sup> Korkeusasemasta säädetään MRA:n 41, 49 ja 75 §:ssä.

<sup>358</sup> Kyyniönrinteen asemakaava-alue rakennustapaohjeet 30.9.2003.

<sup>359</sup> Ks. Liite 4 Lopen kartta.

yksittäinen ELY-keskuksen antama myönteinen poikkeamispäätös löytyy kirkon läheltä, mutta sen maisemallinen haitta ei ole näkyvä. Vaikka Kyyniönrinteen alue sitoutuukin muuhun keskustaajaman rakennuskantaan, kirkon lähelle rakentuneet asuinalueet tulevat liian lähelle kirkkomaiseman luomaa kokonaisuutta. Kuvio 5 osoittaa, että kesäaikana maisemanäkymä ei häiriinny kirkonmäeltä niin huomattavasti, sillä puut ja pensaat peittävät näkymää, ja uusi rakennuskanta näkyy kuvattuna lähinnä kirkonmäen juurelta. Rakennuskanta näkyy kirkonmäeltä kuitenkin huomattavan selvästi erityisesti talviaikana, kun puustossa ei ole lehtiä. Voidaan todeta, että uusi rakennuskanta vaikuttaa koko maisema-alueeseen jatkuvasti negatiivisella tavalla. Kirkonmäki olisi lisäksi hyvä pitää maisemallisesti selvästi avoimempänä ja puustoa tulisi karsia, jolloin maiseman voidaan katsoa avautuvan myös kesäajaksi. Kokonaisuudessaan historiallinen maisemanäkymä häiriintyy kirkolta kuitenkin ympäri vuoden. Kyyniönrinteen alueella olevat puut ja pensaat eivät kykene estämään maisemahaittaa riittävästi.

Lopen vanhan kirkon maisemassa kirkkoa ympäröivät läheiset peltoaukeat tulisikin säilyttää maisemakuvan takia mahdollisimman avoimina. Kirkonkylän laajeneminen kohti vanhaa kirkkoa tuo kuitenkin kirkon jatkuvasti tiiviimmin kiinni muuhun taajamaan. Mahdollinen uusi rakentaminen vanhan kirkon ympäristöön tulee ehdottomasti sijoittaa maisemaan soveltuvasti, mikä on erittäin haastavaa. Elleivät kirkkoa ympäröivät alueet säily viljeltyinä, niiden avoinna pysymisestä tulee huolehtia muutoin. Viljelyn loppuminen saa peltolohkot kasvamaan umpeen, jota on jo tapahtunut kirkon lähialueella. Kirkkoa ympäröivällä alueella tulisikin ehdottomasti avata näkymiä puistoa poistamalla sekä kirkonmäeltä että läheiseltä Loppijärven ranta-alueelta.<sup>360</sup>

Lopen kunnan olisi ollut syytä jättää laatimatta Kyyniönrinteen asemakaava arvokkaan maiseman takia kokonaan. Myös Taarin alueen rakennuksista voidaan katsoa aiheutuvan osittaista maisemahaittaa. Rakennustapaohjeissa huomioidaan maisemallisia kysymyksiä, mutta päähuomio on kuitenkin järvinäkymän säilyttämisessä. Lisäksi rakennustapa sallii hyvin vaihtelevan seinäväriytyksen ja jopa edellyttää viereisten tonttien rakennusten värien eroavuutta toisistaan. Näin alueen rakennukset erottuvat entistä selvemmin maisemassa. Siten voidaan todeta, että uuden rakentamisen hyväksyminen on rikkonut Lopen vanhan kirkon maisema-alueen. Ratkaisuna voidaan nähdä, ettei Kyyniönrinteen asemakaavaa olisi pitänyt laatia, ja että rakentamiseen tarvittava asuinalue olisi kaavoitettu maisemallisesti vähempiarvoiseen paikkaan keskustaajaman läheisyyteen.

---

<sup>360</sup> Vanhan kirkon ympäristön maiseman ja maankäytön historian selvitys 2002, s. 10.



Kuvio 5. Lopen vanhan kirkon maisema

### 5.3. Näkökohtia arvokkaiden maisemakohteiden suojeluun ja maankäyttöön

Rakentamisella ja maankäytöllä on aina vaikutuksia maisemaan. Jos maiseman arvot tunnetaan ja maiseman arvostus kasvaa, uudet maankäyttötarpeet voidaan sovittaa siten, että vältetään suurilta ristiriidoilta.<sup>361</sup> Maankäyttö määritellään eri kaavatasoilla, ja jo tässä vaiheessa muutoksia pitäisi ennakoida riittävästi, ja myös tarkastella vaikutuksia luontoon sekä maisemaan. Huomioimalla jokaiselle toiminnolle parhaiten soveltuvat maastot sekä ympäristö, vältetään vahingoilta, joita voi olla vaikea korjata jälkeenpäin. Kaavaselostuksessa annettavat laadukkaat ohjeet ja määräykset toteuttamistavoista voivat osaltaan ehkäistä ongelmia. Hyvällä suunnittelulla voidaan säästää sekä toteutukseen että alueiden hoitoon liittyviä kustannuksia. Maisemansuunnittelun kytkeminen kaikkiin hankkeisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on taloudellisesti kaikkein kannattavinta.<sup>362</sup> Myös toimijoiden osaamisperustaa tulee laajentaa, sillä maankäytön ja rakentamisen ratkaisuja tekevillä virkamiehillä ei pääsääntöisesti ole varsinaista maisemasuunnittelukoulutusta. Tämä koskee myös valtaosaa kaavoittajista. Esimerkiksi varsinaisia maisema-arkkitehtejä on maassamme melko vähän.<sup>363</sup>

<sup>361</sup> Somerpalo & Luppi 2003, s. 16.

<sup>362</sup> Rautamäki 1989, s. 13.

<sup>363</sup> Rautamäki 1989, s. 5.

Maisema-arkkitehtuuri on tärkeää, sillä sen avulla hyviä näkymiä voidaan avata ympäristöön, alueelle voidaan luoda kokonaan uudenlaisia ulottuvuuksia, häiritseviä näkymiä voidaan peittää tietoisesti ja maiseman arvot saadaan tuotua kokonaisvaltaisemmin esiin.<sup>364</sup> Nykyisin maiseman historia ja merkitys välittää kulttuuria koetaan jo suunnittelun mielekkäänä lähtökohtana. Maisemasuunnittelun avulla maisemaa tarkastellaan lisäksi kokonaisvaltaisesti. Maisemasuunnittelu myös etenee yhdessä muun suunnittelun kanssa yleispiirteisestä yksityiskohtaiseen suunnitteluun.<sup>365</sup>

Maisematilan mieleenpainuvuus on mahdollinen aloituskohta suunniteltaessa asuinalueen hahmoa ja tilarakennetta. Rakennusten ja rakennusryhmien sijoittaminen maisemaan siten, ettei siluettia ja alueen peruspiirteitä muuteta, on tärkeää. Rakentaminen voi korostaa esimerkiksi maiseman muotoja. Luonnonympäristö ja rakentaminen voidaanakin rinnastaa muun muassa jyrkällä rajautumisella, asteittaisella siirtymällä ja lomittuen. Luonnon säilyminen turvataan kuitenkin tehokkaammin, kun rakennetulla ympäristöllä ja luonnolla on selvä raja. Täsmälliset reunat myös korostavat alueen hahmoa ja tekevät sen identiteetistä vahvemman. Alue sulautuu helpommin ympäristöön, kun alueella toistuu ympäristölle luonteenomaisia piirteitä. Jokaisen alueen tulisi hahmottua omana kokonaisuutenaan, joka tekee alueesta kiinnostavan ja helposti hahmotettavan.<sup>366</sup> Maisema-alueet voivat lisäksi olla laajoja kokonaisuuksia, joihin voi sisältyä jopa laajoja kylvä viljelyksineen ja reunametsineen. Alueen suojele voi näin olla erityisen haasteellista.<sup>367</sup>

Maiseman muutoksia on mahdollista hallita. Onnistuminen edellyttää maiseman arvojen ymmärtämistä ja haitallisten muutosten ehkäisemisen osaamista. Kulttuurimaiseman muutokseen on lisäksi sopeuduttava, koska teknologian ja käytäntöjen uudistukset muuttavat niitä joka tapauksessa.<sup>368</sup> Maisemarakenteelliset perusteet jäävät kuitenkin hyvin usein taka-alalle maankäytön ja rakentamisen suunnittelukohteissa. Esimerkiksi rakennuspaikat ja asemakaava-alueet rajautuvat pääasiassa kiinteistöteknisillä perusteilla, jotka eivät vastaa luonnollista maisema- aluetta. Silti tietyssä maisema-alueen kohdassa tehdyt muutokset voivat heijastua koko alueen ekologiseen tilaan ja visuaaliseen ilmeeseen. Toisaalta olosuhteet koko maisema-alueella voivat vaikuttaa vastavuoroisesti kohteeseen. Suunnitteluvaiheen maisematekijöiden tarkastelu onkin syytä ulottaa tarpeeksi laajaksi, usein jopa kohdealueen rajojen ulkopuolelle.<sup>369</sup> Lisäksi maisemaa koskevat asiat huomioidaan usein kulttuuriympäristön tekijöitä huonommin, mitä tulee kehittämään.<sup>370</sup>

---

<sup>364</sup> Iisakkila 2000, s. 16–17.

<sup>365</sup> Jalkanen ym. 2004, s. 103.

<sup>366</sup> Jalkanen ym. 2004, s. 77–79.

<sup>367</sup> Vainio ym. 2001, s. 99.

<sup>368</sup> Simola 2008, s. 151.

<sup>369</sup> Rautamäki 1989, s. 11.

<sup>370</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2005, s. 52–56.

Maaseutuasuminen on maiseman kannalta osin ongelmallista. Haja-asutuksen kasvu aiheuttaa yhdyskuntarakenteen hajautumista, lisää päivittäistä liikennettä ja kasvihuonepäästöjä. Ilmiö näkyy pääasiassa kasvavilla kaupunkiseuduilla, kaupunkiseutujen ulkopuolella vaikutus on sen sijaan vähäisempää. Rakentamalla olemassa oleviin kyliin tai niiden yhteyteen vähennetään paitsi haja-asutuksen muodostumista, helpotetaan myös palveluiden saatavuutta ja teknisten järjestelmien toteutusta. Hyvä suunnittelu auttaa lisäksi vaalimaan maisemaa, luontoa ja perinteistä rakentamistapaa. On huomattava, että maankäytön suunnittelun tarpeissa ja tavoitteissa on eroja maaseutukyliä välillä. MRL:n mukaisten kaavojen ohella maankäytön suunnittelussa voidaan käyttää vapaamuotoisia keinoja. Niillä ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta, mutta ne voivat silti riittää kylän kehittämiseen muun lupaharkinnan ohella, kun asioita tarkastellaan esimerkiksi elinkeinojen, palveluiden kehittämisen tai ympäristöhoidon näkökulmasta. Vapaamuotoiseen suunnitteluun kuuluvat esimerkiksi kuntien kehityskuvat, erilaiset alueidenkäytön strategiat, kulttuuriympäristöohjelmat ja kylien omaehtoisuuteen perustuvat kyläsuunnitelmat. Kyläsuunnitelmien painotus näkyy pääsääntöisesti kylän toiminnallisessa kehittämisessä, mutta suunnitelmat voivat koskea myös kartoituksia tai toimenpiteitä maankäyttöä ja ympäristöä koskien. Paras tulos saadaan virallisen ja vapaamuotoisen suunnittelun tukiessa toisiaan. Kyläsuunnitelma tuo erinomaisen lähtökohdan yleiskaavan laadintaan. Kyläyleiskaavoituksen tulisi tuottaa toteuttamiskelpoinen, maaseutumainen ja eheä kylärakenne, jossa rakennuspaikkojen määrä ja sijainti on suunniteltu kohtuullisesti, laadukkaiden suunnitteluperiaatteiden mukaisesti ja tasapuolisuutta noudattaen. Kyläyleiskaavan laadinnassa tulee huomioida vuorovaikutus eri toimijoiden kesken ja mahdollisuudet suunnitteluun osallistumiseen.<sup>371</sup>

Asutuksen laajentumisen ja liikennemäärien kasvamisen ohella tehomaatalouden tarpeet lisääntyvät maaseudulla jatkuvasti aiheuttaen ristiriitoja alueidenkäyttöön. Haittoja voidaan lieventää sijoittamalla eri toiminnot harkitusti ja ottamalla huomioon myös maaseutualueiden monipuolistuneet elinkeinomuodot, kuten maisema- ja suojelutyöt. Alueidenkäytössä tehtävät ratkaisut vaikuttavat omalta osalta siihen, millaisiksi kokonaisuuksiksi maisema muotoutuu.<sup>372</sup> Myös suomalainen kesämökkikulttuuri vaikuttaa maisemaan. Mökkirakentaminen edellyttää yksityisomistuksen ohella yhteiskunnan yhteisten arvojen, kuten rantojen ja muiden luontokohteiden käyttöä, maisema-arvojen säilyttämistä ja muuttamista sekä maaseudun elinvoiman ylläpitoa. Rantarakentamiseen yhdistyykin usein unelma kesäpaikasta ja iso uhkakuva rantojen liikkäytöstä ja maiseman turmeltumisesta.<sup>373</sup>

---

<sup>371</sup> Kyläkaavoitus. Yleiskaava maaseuturakentamisen ohjaamisessa, 2009.

<sup>372</sup> Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta (31/2006), s. 33–34.

<sup>373</sup> Hirvonen & Puustinen 2008, s. 7.

Maisemanhoito on erityisesti kulttuurimaiseman kannalta elintärkeää. Maisemanhoidon avulla saadaan säilytettyä kulttuurimaiseman arvot ja jopa kohennetaan niitä. Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet kuuluvat maisemanhoidon esimerkkialueisiin. Maisema-alueet ja perinnemaisemat voivat lisäksi sijaita luonnonsuojelualueilla, jotka saattavat olla jopa kokonaan rauhoitettuja. Myös näissä tapauksissa alueen kulttuuriarvot tulee ottaa keskitetysti huomioon luonnonsuojelualueiden hoitoa suunniteltaessa ja toteutettaessa.<sup>374</sup> Maisemamuutokset nähdään ongelmina hyvin eri tavoin ja myös aikakausi vaikuttaa tähän. Ympäristö- ja maisemakäsitysten erot tulevat näkyviin selvimmin erilaisissa konkreettisissa päätöksenteko- ja toimintatilanteissa. Toisaalta konfliktit uudistavat ihmisten maisemasuhdetta ja yhteiskunnan instituutioiden toimintatapoja.<sup>375</sup>

Tehokkuuteen perustuva maatalous muokkaa rajusti nykyisen maaseudun rakenteita ja maisemaa ja myös yksipuolistaa sitä. Perinteisen viljelyn kadottua avoimet ja puoliavoimet perinnemaisemat kasvavat umpeen ja metsittyvät. Ongelmana on, että maaseudun kauniit perinnemaisemat häviävät. Maiseman kulttuurisen arvon tekee korvaamattomaksi sen sukupolvia yhteen liittävä ja elämän ajallista taustaa osoittava ketju. Perinnemaiseman paikalliset piirteet ovat osa maaseudun asukkaan tai siellä asuneen sosiaalista identiteettiä. Maisemat liittyvät lisäksi läheisesti kansan symbolijärjestelmään, kuten kieleen, ajattelutapaan sekä tila- ja aikakokemukseen. Maisemat ovat myös elämysten, virkistymisen ja henkisen levon paikkoja. Viihtyvyys ja kotiseudun arvostus vähenee usein, kun näissä ympäristöissä tapahtuu muutoksia ja maiseman piirteitä rikotaan. Perinnebiotooppien vaalimisella ylläpidetään osaltaan suomalaisen maiseman rikkautta ja mahdollistetaan ihmisille elämän laatua parantavia elämyksiä.<sup>376</sup> Maatalouden vähenemisen ja viljelymuotojen muutosten vuoksi uhkana voi olla viljelyn loppuminen, rakennusten rapistuminen ja maisemaan sopimaton rakentaminen. Maisemansuojelu edellyttääkin monipuolisia toimia, jotka tulee sovittaa kuhunkin kohteeseen tapauskohtaisesti.

---

<sup>374</sup> Ks. Maisema-aluetyöryhmän mietintö II (1992:66), s. 6.

<sup>375</sup> Rannikko 2007, s. 267.

<sup>376</sup> Perinnemaisemien hoitotyöryhmän mietintö (2000:443), s. 46.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuskohde arvokkaiden maisema-alueiden suojelemisen oikeudelliset keinot liittyy luonnonsuojelun merkityksen kasvuun, mikä näkyy myös maisemansuojelua koskevan oikeussääntelyn lisääntymisenä. Arvokkaiden maisema-alueiden suojelu on myös osa kestävän kehityksen mukaista luonnonperinnön säilyttämistä ja sen siirtämistä vastaavanlaisena tuleville sukupolville. Ympäristöoikeuden yleinen laajeneminen osoittaa ympäristöasioista huolehtimisen merkitystä ja myös laajempaa ymmärrystä siitä, että sääntely on tarpeellista koko ihmiskunnan hyvinvoinnin kannalta. Ympäristösäännöstö on kuitenkin sekä kansainvälisesti että kansallisesti vielä melko uutta, joten sen todellinen riittävyys näkyy vasta vähitellen.

Tutkimus on osoittanut jo sen, että maisemansuojelua koskeva oikeussääntely on tärkeää, sillä maisemat ovat ihmisten hyvinvoinnin kannalta hyvin oleellisia. Maisemaa tulee suojella ja sille kuuluva arvo on osoitettava myös lainsäädännössä. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, mitkä oikeudelliset keinot suojaavat arvokkaiden maisema-alueiden suojelua ja miten se näkyy maisemien suojelussa. Tutkimuskysymysten avulla on tarkasteltu myös kaavoituksen vaikutusta arvokkaan maisema-alueen suojeluun ja tutkittu millainen asema kunnalla on tässä menettelyssä. Tutkimus on osoittanut lisäksi sen, miten maisemansuojelu on toteutunut arvokkaiden maisema-alueiden esimerkkikohteissa Hämeen ELY-keskuksen alueella. Tutkimuskysymysten selvittäminen on osoittanut siten, millainen kansainvälinen ja kansallinen säännöstö maisemaa suojelee, ja näin voidaan myös arvioida, miten riittävää tämä on maisemansuojelun kannalta. Tutkimuskysymysten kautta saadut vastaukset edistävät arvokkaiden maisema-alueiden suojelua omalta osaltaan. Tutkimuksen keskeisimmät tulokset esitetään seuraavaksi.

Arvokasta maisemaa suojelee sekä ylikansallinen että kansallinen säännöstö. Kansainväliset ympäristösopimukset luovat maisemansuojelulle pohjan, jota muu sääntely vahvistaa ja tukee. Maisemansuojelun perusta on Euroopan neuvostossa valmisteltu Eurooppalainen maisemayleissopimus, joka on ensimmäinen yksinomaan maisemaa suojeleva sopimus. Sopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 2006, joten sopimuksen velvoitteet koskevat kansallista päätöksentekoa, ja tämä velvoittaa ottamaan sopimuksen tavoitteet kattavasti huomioon. Maisemasopimuksen tavoitteet ovat ensiarvoisen tärkeitä maisemansuojelun kannalta. Sopimuksen vaikutukset kansalliseen päätöksentekoon ovat kuitenkin jääneet melko vähäisiksi, sillä viranomaiset eivät tunne sopimusta riittävästi, ja sen velvoittavuus ei ole tarpeeksi kattava. Sopimuksen sisältöä tulisi nostaa sekä kansalaisten että viranomaisten tietoisuuteen ja sen



velvoitteiden tulisi olla osapuolia sitovampia. Euroopan neuvoston ministerikomitean antamat suositukset ovat erinomainen pohja sopimuksen tehokkaammalle toimeenpanolle.

Euroopan unionin perussopimukset ja ympäristöohjelmat ohjaavat luonnonsuojelua yleisellä tasolla. Ympäristönsuojelulla on jo usean vuosikymmenen pituinen historia unionissa. Varsinaista maisemansuojelua koskevaa ja velvoittavaa säännöstöä ei unionin tasolla ole, vaan ohjaus tapahtuu pääasiassa erilaisten luonnonsuojelua koskevien direktiivien kautta. Näihin kuuluvat erityisesti luonto- ja lintudirektiivi sekä ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi. Unionin ympäristösäätely kuitenkin kehittyy ja lisääntyy jatkuvasti, jolloin luonnonsuojelun säätely voi vahvistua tulevaisuudessa. Maisemansuojelu vahvistuisi selvästi, jos unionin tasolla olisi erityisesti maisemaa koskevaa säännöstöä. Nämä velvoitteet lisäisivät vastuuta maisemansuojelusta.

Kansallinen maisemaa suojeleva lainsäädäntö on uudistuneen luonnonsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain säännösten kautta noussut merkittävästi korkeammalle tasolle. Luonnonsuojelulain 5 luvussa säännellään maisemansuojelusta. Aiemmassa luonnonsuojelulaissa maisemansuojelua ei sen sijaan säännelty. Maisemaa suojelee lisäksi muun muassa lain 1 §:n mukaiset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden ylläpidosta, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaalimisesta sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävästä käytöstä. Lain 2 §:n mukaisesti lakia sovelletaan luonnon ja maiseman suojeluun sekä hoitoon. Luonnonsuojelulain mukainen maisema-alueiden perustaminen on ollut hyvin vähäistä, jonka vuoksi ympäristöministeriön ja maakuntien liittojen tulisi aktiivisesti esittää uusien maisema-alueiden perustamista. Uudistunut luonnonsuojelulaki on kuitenkin parantanut maisemansuojelun edellytyksiä huomattavasti.

Maankäyttö- ja rakennuslain maisemaa suojeleva perusta on uudistuneessa laissa kokonaisuudessaan vahva. Lain 1 § luo yleisen perustan alueiden käytön ja rakentamisen kestäväälle kehitykselle sekä hyvälle elinympäristölle. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä maisemavaikutusten arvioinnin velvoittavuudesta on säädetty suoraan. Myös kaikkien kaavatasojen sisältövaatimukset asettavat maisemansuojelua koskevia velvoitteita. Maankäyttö- ja rakennuslakiin on sisällytetty säännöksiä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat alempia kaavatasoja ja ne edistävät monin eri tavoin alueiden monimuotoisuuden, suojelun ja kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamista. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on kehitetty myös maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä.

Maisemaa suojellaan lisäksi useissa muissa kansallisissa laeissa joko suoraan tai välillisesti ja myös perustuslain sekä kuntalain ympäristöä koskevat oikeudet ja velvoitteet tukevat tätä tavoitetta.

Erityisen tärkeää on, että perustuslain 20 §:ssä säädetään nykyisin ympäristövastuusta ja kansalaisten oikeuksista terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Myös lain 2 §:n mukainen oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen edistää kansalaisten osallistumista maisemansuojeluun. Kuntalain 1.3 §:n mukaan kunnan tulee lisäksi edistää asukkaiden hyvinvointia ja kestävä kehitystä. Myös kuntalain 27 § osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista tukee asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lainsäädännön maisemaa koskeva säännöstö onkin melko vahva. Näin ollen maisemansuojelun lainsäädännöllisen pohjan tueksi tulisikin kehittää erilaisia maisemansuojelua edistäviä taloudellisia kannustimia ja toisaalta maisemansuojelun noudattamatta jättämisestä tulisi rangaista selvemmin. Taloudelliset kannustimet ja tuet sopivat erityisen hyvin maaseudun kulttuurimaisemien suojeluun. Lakien maisemansuojelua koskeva säännöstö on siis kokonaisuutena kattava, mutta suojelua tulisi edistää paremmalla maisemansuojelua koskevien säännösten noudattamisella. Näin säännösten velvoittavuutta voisi lisätä.

Kunnilla on suuri merkitys maankäytöstä päättävänä tahoina erityisesti nyt, kun yleis- ja asemakaavaa koskeva alustusmenettely poistui uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä. Kunnat toimivat käytännössä ensisijaisina päätöksentekijöinä maisemansuojelua koskevissa kysymyksissä. Niiden on huomioitava maankäytön suunnittelussa kansainvälisten velvoitteiden lisäksi muun muassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakunnan suunnittelun velvoitteet, mutta vaikuttaa siltä, että kunnilla on osin jo liian laaja toimivalta kaavoituksessa ja maankäytössä. Maisemansuojelu ei kaikista velvoitteista huolimatta toteudu kunnissa aina riittävällä tasolla. Kaavojen alustusmenettelyn poistuessa haluttiin lisätä kansalaisten osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, mikä on ollut hyvin merkittävä uudistus. Osallistumismahdollisuuksia tukevat useiden eri lakien säännökset. Maisemansuojelu voisikin edistyä parhaiten juuri kansalaisten osallistumisaktiivisuuden lisääntyessä, kun kansalaiset vaikuttaisivat siihen, millaisena he haluavat maiseman asuinseudullaan nähdä. On todennäköistä, että maisemien arvostus saisi tällöin uuden suunnan. Kansalaisten osallistumisaktiivisuuden lisääminen omaa elinympäristöään kohtaan olisi maisemansuojelulle ensiarvoisen tärkeää. Vastuu luonnosta on suuri ja jokaisen tulisi toimia sen hyväksi. Tähän velvoittaa myös perustuslain 20 §.

Maisemansuojelun toteutumista suhteessa lainsäädännön ja maankäytön velvoitteisiin on tarkasteltu tutkimukseen valittujen maisemakohteiden avulla. Tutkimukseen valitut neljä Hämeen ELY-keskuksen alueen arvokasta maisemakohdetta sijaitsevat eri kuntien alueella. Hattulan, Lammin ja Lopen maisemakohteiden kuntatason kaavoja ohjaa Hämeen maakuntaliiton maakuntakaava sekä

muut alueidenkäytön velvoitteet. Hollolan maisemakohde sijaitsee sen sijaan Päijät-Hämeen liiton alueella ja maakuntakaavan vaikutus on Päijät-Hämeen liiton alainen. Maisemakohteita on tarkasteltu tutkimuksessa kokonaisuudessaan kuntien maankäyttöön, yleis- ja asemakaavaan, ja kohteiden maisemansuojelunäkökohtiin verrattuna. Maisemakohteissa ilmenevät ongelmat voidaan todeta sekä alueiden kartoista että kohteista otetuista valokuvista. Kartat ja valokuvat ilmentävät tutkimuksessa tarkasteltavaa maisemansuojelua käytännön maisema-alueilla. Kohteet edustavat arvokkaita hämäläisiä maisema-alueita ja antavat esimerkkejä siitä, miten kunnissa on otettu maisemansuojelu huomioon arvokkailla maisema-alueilla.

Kaikkien tutkittujen kohteiden maisemansuojelu on ainakin osin puutteellista ja maankäytössä on parannettavaa maisemanäkökohdista tarkasteltuna. Voidaan todeta, että kohteiden maankäytön perustana on ollut ennen kaikkea kaavoituksen laadinta asutuksen tai erilaisten elinkeinojen harjoittamista varten. Maisemansuojelu ei ole ollut ensisijainen arvo kohteiden kaavoituksen laadinnassa huomioiduissa asioissa tai se ei ainakaan näy lopullisessa maankäytössä. Kaikki maisemakohteet edustavat kuitenkin maisema-arvoja, joita tulisi erityisesti suojella. Kohteiden kokonaismaisemakuvassa ei siten tulisi näkyä asutuksen tai elinkeinojen harjoittamisen aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia ja niistä muodostuvia ongelmia.

Hattulan ja Lopen vanhan kirkon maisema-alueiden maankäytössä on selvästi toisiaan vastaavia piirteitä. Molemmat kirkot sijaitsevat valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen aluemaisten kohteiden sekä rakennettujen kulttuuriympäristöjen aluemaisten kohteiden sisällä. Ne siis edustavat erityisiä kulttuuriympäristömaisemaan liittyviä arvoja. Kohteiden maisema-arvoja heikentää tällä hetkellä puuston aiheuttama umpeenkasvu ja alueiden maisemallisten rajojen heikkeneminen, mutta näitä voidaan korjata maisemanhoidon toimenpiteillä. Erittäin ongelmallista molemmissa kohteissa on sen sijaan alueille laadittu asemakaavoitus, joka on sallinut asuinrakentamisen arvokkaan maisema-alueen reunoille. Tällä tavalla molempien kohteiden arvokkaita maisemia on muutettu pysyvästi. Erityisesti Lopen maisema-alueella asutus on erittäin lähellä kirkkomäkeä, joka aiheuttaa merkittävää maisemahaittaa. Koska tällaiset maisemakohteet ovat hyvin laaja-alaisia, tulisi kaavoitusta suunniteltaessa arvioida koko yleisnäkymää laajasti ja tarkasti. Voidaan katsoa, että alueilla on toimittu kansallisen lainsäädännön maisema-arvoja vastaan, eikä esimerkiksi yleiskaavan 39 §:n mukaisia rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimista koskevia säännöksiä ole huomioitu riittävästi. Myöskään Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen tavoitteet eivät toteudu näissä kohteissa. Kuntien tulisi tarkastella vastaavien kohteiden maankäytön suunnittelussa maisema-arvoja yhtenä tärkeimmistä tavoitteista ja toteuttaa kaavoitus alueella, jossa maisema-arvot ovat ainakin vähäisemmät. Kohteiden maisema-

arvoja tulee suojella jatkossa lisärakentamiselta ja muulta maankäytöltä, vaikka paine maankäyttöön on kunnissa keskeisillä alueilla suuri.

Lammin Jahkolan peltomaisema-alue on kulttuurimaiseman ja -ympäristön vuoksi arvokkaaksi luokiteltava kokonaisuus. Alueen sisälle on laadittu asemakaava, jolle on rakennettu pienteollisuuden rakennuksia. Alue on yritysten kannalta hyvä, sillä valtatie kulkee sen vierestä. Asemakaavan mukainen rakentaminen on kuitenkin muuttanut arvokasta maisema-aluetta pysyvästi. Erityisen ongelmallista on se, että rakennukset vievät huomion pois kulttuurimaisemasta ja edustavat vanhasta maisemakuvasta selvästi poikkeavaa rakentamista. Vastaavien arvokasta kulttuurimaisemaa edustavien alueiden maankäyttöä tulisi rajoittaa kunnissa, eikä rakennusten tulisi ainakaan erottua maisemasta kyseisen maisemakohteen tasoisesti. Elinkeinoelämän tarpeisiin laadittavat kaavat tulisi sijoittaa vastaavien jo olemassa olevien alueiden yhteyteen tai maisemallisesti muutoin sopivampiin paikkoihin. Näin noudatetaan selvemmin maisemansuojelun tavoitteiden toteutumista.

Hollolan kirkonseudun maisemakohde edustaa Hattulan vanhan kirkon maiseman ohella toista valtakunnallisesti arvokkaaksi maisema-alueeksi luokiteltua kohdetta. Kirkonseutu on osa hyvin laajaa maisema-aluetta. Kirkonseudun – Pyhäniemen oikeusvaikutteinen osayleiskaava on laadittu alueelle ympäristönsuojelun ja lisärakentamispaineen tarpeiden ratkaisemiseksi. Näin alueidenkäyttöä on ohjattu alueella tältä osalta maiseman kannalta ansiokkaasti. Maisemallinen ongelma alueella onkin sen melko suuri kunnan ja myös ELY-keskuksen myöntämien myönteisten poikkeamispäätösten määrä. Yleisesti katsottuna tästä voi aiheutua maisemahaittaa, kun rakentamisen sallitaan hajautuvan liikaa. Myönteisiä poikkeamispäätöksiä on tehty kunnissa viime vuosiin asti runsaasti, mutta maisemansuojelun kannalta se ei yleensä ole positiivista. Poikkeamispäätösten määrä ja maisemakohteen ominaispiirteet vaikuttavat kuitenkin eniten siihen, millainen todellinen vaikutus päätöksillä on. Hollolan kirkonseudun toinen maisemallinen tarkastelu kohdistuu alueen kaupan sijoittumiseen hyvin lähelle kirkkoa. Kauppa on kuitenkin alueella oleellinen toimija ja uusi sijoituspaikka on haasteellisuudestaan huolimatta maisemallisesti kohtuullinen. Alueidenkäytössä joudutaankin tekemään myös maisemallisia kompromisseja, eivätkä ne ole aina negatiivisia, verrattuna laajoihin maisemanäkymää muuttaviin maankäyttöpäätöksiin.

Lainsäädännön velvoitteiden ohella maisemansuojelulla on myös muita tärkeitä merkityksiä, sillä maisemat kuvastavat niin mennyttä aikaa kuin yhteiskunnan nykytilaakin. Maisemassa näkyvät historian vivahteet ja yhteiskunnassa tehdyt päätökset. Maisema on myös eräänlainen peilikuva aikamme ympäristöön ja luontoon liittyvistä arvoista, asenteista ja tavoitteista. Maisemaa suojaa

kattava ylikansallinen ja kansallinen oikeudellinen säännöstö, jota monet kansainväliset sopimukset täydentävät. Maisemaa koskevan lainsäädännön ja sopimusten vaatimukset on täytetty Suomessa pääsääntöisesti hyvin, mutta todellinen kiinnostus maisemansuojeluun puuttuu. Asiaan vaikuttaa lisäksi tiedon puute sekä lainsäädännön ja sopimusten vaatimuksista että maisemansuojelun ja ympäristökysymysten tavoitteista. Voidaan sanoa, että vaatimusten kirjain siis täyttyy, mutta henki ei. Oikeita asioita on tehty, mutta tekemisen taso ei ole yleensä vielä riittävää.

Maisemiin liittyvät velvoitteet ovat merkittäviä, sillä jokainen kunta joutuu ottamaan ne huomioon lainsäädännön ja Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen kautta. Maankäyttöä ja kaavoitusta koskevat päätökset koskettavat lisäksi jokaista kuntalaista. Arvokkaat maisema-alueet ja maisemansuojelu tulisi huomioida kaikissa maankäyttöä koskevissa päätöksissä. Monipuolisesti suojellut maisemat ja kestävä kehityksen mukaiset maankäyttöpäätökset edistävät kuntalaisten hyvinvointia ja lisäävät muiden ympäristönsuojelullisten toimien tehoa. Maisemayleissopimuksen velvoitteet ovat monessa suomalaisessa kunnassa tästä huolimatta melko tuntemattomia, vaikka Suomi on valtion tasolla ne hyväksynyt ja sitoutunut niitä noudattamaan. Ympäristö ja maisemat muuttuvat lainsäädännön vaikutuksella ja monien muiden asioiden kautta. Lainsäädännöllä on käytännössä ensisijainen ja merkittävin vaikutus siihen, millaiseksi ympäristö ja maisemat muodostuvat, sillä lainsäädännön vaatimukset rajaavat maiseman käytön mahdollisuudet.

Suomalaisen maiseman, erityisesti rakennetun maiseman, historia on verrattain lyhyt. Tästä aiheutuu se, että maisemien kautta peilautuvaa historiaa ei osata arvostaa tarpeeksi, eikä maisemia suojella riittävästi. Arvostuksen puutteen vuoksi arvokkaita maisemia on pilattu rakentamalla ja toisaalta merkittäviä ja maisemallisesti tärkeitä rakennuksia on hävitetty kokonaan. Peruuttamattomia toimenpiteitä voidaan tehdä maisema-arvoja ajatellen jopa hetkessä. Maiseman tai maisemakokonaisuuden muotoutuminen on sen sijaan voinut viedä tuhansia vuosia. Maisemallisia yksityiskohtia ja kokonaisuuksia onkin harkittava jokaisessa maankäytön suunnitelmassa erikseen ja maisema-arvoja on peilattava myös historialliseen perspektiiviin. On tosin huomattava, että maisemassa näkyvät häiriöt voivat olla osin myös tilapäisiä. Tämä ilmenee esimerkiksi metsähakkuiden yhteydessä muodostuvilla hakkuuaukeilla. Tällaiset alueet muuttuvat ja kasvavat yleensä nopeasti umpeen. Alkuperäistä maisemakuvaa on tosin tällaisissa tapauksissa vaikeaa saavuttaa, ja maisemallisesti voi olla ongelmallista, jos metsä on ollut vanha ja visuaalisesti merkittävä.

Maisemansuojeluun liittyy kaksi hyvin toisistaan poikkeavaa suojelumenetelmää. Kulttuuri- ja perinnemaisemia on hoidettava ja ”käytettävä”, jotta ne pysyvät arvokkaina. Kulttuurimaisemat

vaativat siten säilyäkseen jatkuvia toimenpiteitä, hoitoa ja työtä. Luonnonmaisemien suojeleminen sen sijaan edellyttää yleensä ensisijaisesti rauhoitusta ja maankäytöstä luopumista tai ainakin käytön rajoittamista. Suojelutoimet tuleekin aina kohdistaa erikseen jokaiseen maisemakohteeseen. Menneinä vuosina tehdyistä maankäytön virheistä tulee oppia, jotta maisema-arvoja ei vähennettäisi arvokkaissa maisemakohteissa, eikä merkittäviä maisemia vahingoitettaisi pysyvästi. Yksi maisemansuojelullinen ongelma on se, että kohteesta riippuen liiallinen tai väärin paikkoihin toteutettu rakentaminen heikentää ja tuhoaa maisema-arvoja, ja toisaalta taas maisemien umpeenkasvu ja kylien hiljeneminen aiheuttaa vastaavia ongelmia. Tämä koskee myös rantoja, joissa sekä liiallinen rantarakentaminen että laidunnuksen loppuminen aiheuttaa maisemallisia ongelmia. Maisemansuojelun on siten oltava tarkasti harkittua suhteessa paikkaan ja kohteeseen. Jokaisella aikakaudella on oma estetiikkansa ja omat arvostuksensa, joille tulee antaa tilaa, mutta toteutusten ja muutosten tulee silti kunnioittaa ja tukea maisema-arvoja pitkällä aikavälillä.

Arvokkaassa maisema-alueessa näkyy jälkiä menneestä historiasta ja se muodostaa eheän, yhtenäisen ja kauniin kokonaisuuden. Kauniit maisemat voivat luoda katsojalleen syvästi elämyksiä. Maiseman idyllin säilyttäminen onkin kaikissa maisemakohteissa yksi oleellisimmista tavoitteista. Maisemia, ja erityisesti kulttuurimaisemia, suojelemalla Suomi täyttää samalla vastuutaan uhanalaisten eläinten ja kasvien sekä merkittävien elinympäristöjen suojelusta. Esimerkiksi monet perhoslajit, niittykasvit ja hyönteiset ovat hyvin uhanalaisia ja ne ovat riippuvaisia vanhoista perinnemaisemien tarjoamista elinpaikoista. Perinnemaisemat tarjoavat monille harvinaisille eläin- ja kasvilajeille elin- ja lisääntymisympäristön, jota muualla ei välttämättä tavata. Myös Euroopan unionin keskeiset luonnonsuojelusäädökset, lintu- ja luontodirektiivi, edellyttävät suojelua. Tällä tavoin maisema-alueiden suojeleminen kytkeytyy luonnon monimuotoisuuden suojeluun, jota pelkillä monimuotoisuuden kriteereillä toteutettuna suojeluna ei välttämättä saavuteta. Samalla toteutetaan luonto- ja lintudirektiivien edellyttämää luonnonsuojelua, johon myös hallitus ohjelmassaan pyrkii. Perinteisessä maisemansuojelussa erityisesti kulttuuriympäristöissä kesäisin käytettävien laiduntavien eläinten, kuten lampaiden, vuohien ja hevosten, merkitys maisemanhoidolle on suuri. Valtion pitäisi tukea maisemalaidunnusta riittävästi ja tuen tulisi lisäksi olla mitoitettu riittävän pitkään jaksoihin, kuten kymmenenvuotiskausille. Näin maanomistajat saadaan sitoutettua maisemansuojeluun ja tavoiteltuja positiivisia maisemamuutoksia ehtii tapahtua.

Jotta maisemansuojelu kehittyisi ja maisema-arvot huomioitaisiin päätöksenteossa kattavammin, tulisi julkishallinnon viranomaisien, kuten maakuntien liittojen, ELY-keskusten, museoviraston ja kuntien, tehdä jatkuvasti tiivistä yhteistyötä ja arvioida maisemansuojelun tasoa ja kattavuutta.

Maankäytön suunnittelun ja rakentamisen arviointi maisemanäkökohdista viranomaisten laajalla yhteistyöllä on yksi olennaisimmista keinoista, joilla maisemansuojelua voidaan parantaa. Avoimuuden ja tiiviin yhteistyön merkitystä ei voi painottaa liikaa. Kunnan tulee lisäksi tehdä kaavavalmistelussa tiivistä yhteistyötä teknisen puolen, maankäytön suunnittelun ja kuntalaisten kanssa. Riittävän ajoissa ja kattavasti tehdyt maisemaselvitykset tuovat tietoa tulevaan maankäyttöön ja kaavoitukseen. Maankäyttöä tarkasti ohjaavina välineinä erityisesti yleis- ja asemakaavojen tulisi tuoda tarkasti esiin toivotut suojeluarvot ja suojeluarvojen vaikutus tulisi näkyä maankäytössä. Maankäytön suunnittelussa suojeluarvojen tulee kuitenkin näkyä jo valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavojen ohjauksella. Siten näiden alemmaa kaavoitusta ohjaavien maankäytön välineiden tulee sisältää maisemanäkökohdat ja aluevaraukset tärkeistä suojelukohteista. Kuntien tulee vastaavasti huomioida nämä ylemmän alueidenkäytön tavoitteet ja viedä ne edelleen yleis- ja asemakaavojen laadintaan tärkeinä suojeluarvoina. Lisäksi on huomioitava maisemien monimuotoisuus. Maisemat vaihtelevat ja niillä on yksilöllisiä tunnistettavia erityispiirteitä suppeallakin alueella. Esimerkiksi Kanta-Hämeessä vanha asutus on keskittynyt kulkureittien varrelle ja maisemaa rytmittävät harjut ja vesistöt. Päijät-Hämeessä maisemassa näkyvät erityisesti Salpausselkien jylhät harjumuodostelmat ja kumpuilevat pellot. Alueen yksilölliset ominaispiirteet tuleekin huomioida jo kaavoituksen suunnitteluvaiheessa.

Alueita rakennetaan monissa tapauksissa niin täyteen, että maiseman ominaispiirteet katoavat ja maisema-arvot heikkenevät. Asutuksen tulee olla tiivistä, mutta sen on annettava tilaa myös ympäröivälle maisemalle. Harvaan asutun alueen maisema-arvot voivat puolestaan heiketä, jos aluetta rakennetaan siten, että se muuttuu taajamamaisemmaksi tai että se hajautuu. Yksi maaseudun maisemaa vaarantavista seikoista onkin uuden asutuksen hajautuminen, joka aiheutuu siitä, että kunnat myöntävät yksittäisiä hajallaan olevia rakennuslupia. Kunnissa tulisikin kiinnittää huomiota yhtenäisiin ja maisemaan sopiviin asuinalueisiin ja pyrkiä vähentämään haja-asutuksen määrää. Tiivis rakentaminen vähentää maankäyttöä ja antaa samalla tilaa maisemalle. Rakentamiseen tulisi myös osoittaa riittäviä, mutta silti pieniä kokonaisuuksia, joiden avulla rakennettujen alueiden mittakaavat saadaan pidettyä maisemaan nähden kohtuullisina. Tämä säästää myös luonnonympäristöä ja tuo kustannussäästöjä infrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitoon. Lisäksi kaupunkien ja kuntien keskustojen tulisi sopia muuhun ympäristöön ja niiden suhteen tulisi olla kokonaisuuteen nähden tasapainossa. Kaupunkirakennetta joudutaan väestön lisääntymisen johdosta myös tiivistämään, jolloin lähiluonnon ja maiseman merkitys kasvaa entisestään.

Kauppojen ja erityisesti suurten supermarkettien sijoittuminen kunnissa on yksi maisemaa voimakkaimmin muovaavista tekijöistä. Kahden viimeisen vuosikymmenen aikana suuret

kauppakeskittymät ja supermarketit ovat vallanneet tilaa aiemmin rakentamattomilta alueilta ja muokanneet maisemaa pysyvästi. Kauppojen rakentamista jopa kauas varsinaisesta asutuksesta on arvosteltu syystä. Tällainen rakentaminen aiheuttaa maisemahaittoja, lisää liikennettä ja liikenteen päästöjä, kun asiointiin tarvitaan autoa yhä useammin, ja se myös hajauttaa rakentamista entistä pahemmin. Kunnissa tulee huomioida kauppojen ja kauppakeskusten hajasijoittamisen aiheuttamat ongelmat huomattavasti paremmin. Kuntien kaavoitustoiminnan vastuulla on kaavoittaa ja myöntää rakennusluvut vain sellaisille rakentamishankkeille, jotka hyödyntävät ja tukevat aiempaa alueidenkäyttöä ja tiivistävät rakentamista kestäväällä tavalla. Hajauttamalla rakentamista esimerkiksi maalaismaisemaan suurten valtateiden varsille, on pilattu monia perinteisiä ja arvokkaita maisemia. Tämä koskee kauppojen ohella myös teollisuusrakennuksia ja asutusalueita. Kaupat eivät pilaa maisemaa ainoastaan rakennuksiensa takia, vaan myös erilaisten mainostorniensa ja -rakennelmiensa vuoksi. Mainosrakennelmat saattavat näkyä maisemassa jopa useiden kilometrien päähän. Kuntien myöntämien rakennuslupien yhteydessä näihin seikkoihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Myös rakentamattomat tontit voivat muodostaa erityisesti taajama-alueella maisemallisen ongelman, kun tontti voi olla umpeenkasvanut. Kunnat menettävät lisäksi verotuloja kaikista rakentamattomina olevista tonteista. Kunnat antavatkin ajoittain rakentamiskehotuksia, joilla tontteja saadaan hyödynnettyä.

Maisema-arvot joutuvat jatkuvasti taloudellisten arvojen kanssa vastakkain. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että kunnat kaavoittavat ja myyvät maa-alueita muun muassa teollisuuden tarpeisiin, vaikka alueet voisivat olla maisemallisesti arvokkaita. Näin taloudellinen etu menee usein luonnonsuojelun edelle. Maisemien arvoa tulisi kuitenkin tarkastella aina kestävä kehityksen kautta ja taloudelliset syyt eivät saisi olla maankäytön ensisijaisena perusteena.

Vielä 1900-luvulla monen suomalaisen kirkonkylän ja taajaman maisemaa hallitsi jyrävä kirkko ja sitä ympäröivät pienet, puiset talot. Maaseutu on kuitenkin muuttunut merkittävästi muutaman vuosikymmenen aikana. Maaseudun muutokset ovat alkaneet syrjäkylien tyhjenemisellä, myöhemmin myös kirkonkylät eli keskustaajamat ovat alkaneet hiljentyä. Maaseudun kehittäminen on myös maisemien kannalta ensiarvoisen tärkeää ennen kuin perinnemaisemat ja tyypilliset maalaismaisemat menetetään lopullisesti. Myös kylänraittien maisemanäkökohdat tulee huomioida, jotta niidenkin erityispiirteitä suojeltaisiin riittävästi.

Maaseudun maisemansuojelun kehittämisessä erilaiset kuntien ja muiden viranomaistahojen aloittamat ja edelleen ylläpitämät suojeluprojektit ovat ensiarvoisen tärkeitä. Lisäksi perinnemaisemia hoidetaan erilaisilla vapaaehtoistyöhön perustuvilla projekteilla, joista osa jatkuu



vuodesta toiseen. Jatkuvuus hoidossa onkin ainoa tae perinnemaisemien säilymiselle. Perinnemaisemien säilymisen ongelmana on maaseudun perinteisten toimintojen loppuminen ja muuttuminen kone- ja teollisuusvaltaiseksi työksi sekä laidunnuksen päättymisen lähes kokonaan. Kun kymmenettuhannet maanviljelijät ovat erityisesti viimeisten vuosikymmenien kuluessa lopettaneet maanviljelyn, ja tilalle on astunut tehoviljely, on menetetty paljon arvokkaita maisemia. Tämä on selvä seuraus toimintojen päättymisestä, asutuksen vähenemisestä ja muuttumisesta. Kokonaiset maisemakokonaisuudet ovat muuttuneet ja voivat muuttua ja vähitellen hävitä maaseudulla tapahtuvan murroksen kautta. Monet ovat toisaalta muuttaneet maalle juuri kauniiden maisemien, miljöön ja rauhallisen ympäristön ansiosta. Siten kauniit ja hyvin hoidetut maisemat voivat osaltaan edesauttaa maaseudun pitämistä asuttuna.

Nykyinen tehmaatalous vaatii erittäin massiivisia maatalousrakennuksia, joiden sijoittumista ja rakennuspiirteitä tulee myös miettiä tarkasti, jotta suuret rakennukset soveltuvat maisemaan, eivätkä erotu siitä epäedullisesti. Oleellista on myös uusien rakennusten hallittu sijoittaminen suhteessa maisemassa näkyvillä oleviin vanhoihin maatalousrakennuksiin ja perinnemaisemaan. Yksityiskohtien ja toisaalta kokonaisuuksien tarkka harkinta edesauttaa välttämään virheitä, joita suurissa investoinneissa voi muutoin ilmetä. Maaseutuyrittämisen ja maanviljelyn tulee olla kannattavaa, jotta maaseutu pysyy asuttuna ja vireänä, ja jonka kautta myös maisemia voidaan suojella.

Soranotto ja kallioiden louhinta on yksi maisemaa eniten äkisti ja jopa peruuttamattomasti muuttavista toimenpiteistä. Esimerkiksi Etelä-Suomessa soraharjuja ja kallioita on käytetty ja käytetään edelleen hyvin paljon rakentamisen tarpeisiin, jolloin harjut hävitetään yleensä täysin. Soranottoalueet sijaitsevat pääosin yleiskaava-alueen ulkopuolella, mutta niiden vaikutus maisemaan on merkittävä. Erityisesti soranoton aikana alue rumentaa maisemaa selvästi. Soranottoon hyväksyttävät alueet tulisi valita erityisen huolella, eikä lupia pitäisi myöntää maisemallisesti arvokkaiden alueiden läheltä. Soranotto muuttaa maisemaa usein lopullisesti, jolloin on huomioitava myös lopulliset maisemamuutokset. Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, että alue maisemoidaan soranoton päättymisen jälkeen esimerkiksi ympäröivään luontoon sopivilla puulajeilla.

Yksi suurimmista laajoja maisema-alueita muuttavista tekijöistä ovat moottoriteiden rakennustyöt. Uutta moottoritietä rakennettaessa joudutaan poikkeuksetta sekä muuttamaan merkittäviä maa-alueita että katkaisemaan monia maisema-alueita pienemmiksi kokonaisuuksiksi. Valtatie yhden rakentaminen Turun ja Helsingin välille ei ollut tästä poikkeus, vaan moottoritien rakentaminen

muutti alueen maisemaa merkittävästi. Moottoritien rakentaminen olikin yksi suurimmista arvokkaita maisema-alueita muuttaneista hankkeista Suomessa. Samalla tavalla valtatie kolmen rakentaminen Helsingin ja Tampereen välillä muutti laajoja kulttuurimaisema-alueita peruuttamattomasti.

Tuulivoima on yhä suositumpi uusiutuvan energian tuotantomuoto. Tuulivoiman etu sähköntuotannossa onkin juuri sen saasteettomuus verrattuna fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Tuulivoimatuotannon tekninen kehitys ja hintojen lasku ovat edistäneet suurten tuulivoimaloiden ilmestymistä myös Suomessa esimerkiksi merien rannoille, korkeille paikoille ja riittävän tuulisille avomaille. Tuulivoimalle sopivia alueita on sisällytetty maakuntakaavoihin ja monet kunnat ovat kaavoittamassa tuulivoimalle sopivia alueita, koska niiden rakentamisesta saadaan kuntaan maan myynnin ja verojen kautta tuloja. Tuulivoiman rakentamisessa pitäisi kuitenkin ensisijaisesti tarkastella maisema- ja meluhaittanäkökulmia. Tuulivoimalat ovat jo itsessään kymmenien metrien korkuisia ja näkyvät laajemmalle alueelle kuin usein ensin ymmärretäänkään. Niiden sijoittelu ja jopa kymmenien tuulimyllyjen ryhmät voivat pilata maisemanäkymät täysin. Pienemmässä mittakaavassa jatkossa todennäköisesti yleistyvät sähköntuotannon pienvoimalat voivat myös haitata maisemanäkymiä mautilojen ja omakotitalojen yhteydessä. Tuulivoiman rakentamisen pohjaksi tulisikin säätää MRL:n lisäksi lainsäädäntöä, jossa huomioidaan erityisen tarkasti erilaiset maisemaan liittyvät kysymykset ja ongelmat.

Myös suurjännitelinjat ja voimalinjat vaativat valtavasti tilaa ympärilleen. Lisäksi ne halkaisevat ja katkovat helposti maisemaa niin, että niiden vaikutus voi olla hyvin hallitseva maisemassa. Sähkölinjoja suunniteltaessa esimerkiksi ELY-keskusten ja kuntien viranomaisten tulisi tehdä yhteistyötä sähkölaitosten kanssa, jotta maisemanäkökohdat huomioitaisiin kaikissa kohteissa jo suunnitteluvaiheessa. Tällöin myös maisemalliset vahingot olisivat paremmin vältettävissä. Sama koskee tuulivoimaa, jota ollaan voimakkaasti lisäämässä. Ennakoinnilla voitaisiin ehkäistä vahinkoja, joita jälkeenpäin on vaikea korjata.

Kansalaisten mielipiteen kuunteleminen ja kansalaisten osallistumisaktiivisuuden lisääminen ovat ensiarvoisen tärkeitä toimenpiteitä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa. Jos kansalaiset ja kuntalaiset saataisiin kiinnostumaan selvästi enemmän omaa elinympäristöään koskevasta päätöksenteosta, ihmiset kiinnittäisivät varmasti paremmin huomiota myös sekä maisemakysymyksiin että niiden merkittävyyteen jokaisen elämässä. Julkisen hallinnon tulee järjestää riittävän monia vaikuttamiskanavia, jotta jokainen löytää itselleen sopivan keinon mielipiteidensä esittämiseen. Erityisesti kuntien tulisi huomioida avoimuuden ja tiedottamisen

tärkeys kaikessa toiminnassaan, jotta ihmiset tietäisivät kunnassa suunnitelluista ja vireillä olevista hankkeista. Kuntien avoimuus on siis tärkeää, mutta perinteistä johtuen se on selvästi haasteellista. On todennäköistä, että kansalaiset huomioivat maisemien merkityksen, ja myös suojelevat arvokkaita maisemia selvästi tehokkaammin, jos heille on luotu todelliset mahdollisuudet oman elinympäristönsä kehittämiseen muutenkin kuin lainsäädännön velvoitteilla. Samalla uusien tarpeiden ja intressien nousuun on varauduttava jo kaavoitusprosessin aikana.

Ympäristön haitallisia muutoksia ehkäisevä luonnon- ja ympäristönsuojelu kuuluu nykyisin oleellisena osana yhteiskunnalliseen toimintaan. Suojelu on tärkeää, sillä ympäristön tila vaikuttaa jokaisen ihmisen elämään. Tulevaisuuden ympäristö on vielä rakentamatta, ja sen luomiseen kaikilla kansalaisilla ja kuntalaisilla on oltava tasavertaiset mahdollisuudet. Hyvä ympäristö, monipuolinen luonto ja arvokkaat maisemat ovat kaikkien etu, jota tulee suojella. Arvokkaiden maisema-alueiden säilymisen tueksi on niiden kattava suojelu.



## Liite 1 Hattulan kartta

### Hattula



#### Merkkien selitykset:

- Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY), alueaiset kohteet
- Rakennettu kulttuuriympäristö 1993, alueaiset kohteet

#### ELY-keskuksen poikkeamis päätökset:

- myönteinen
- kielteinen

#### Kuntien tekemät suunnittelutarvet:

- myönteinen
- kielteinen

#### Kuntien tekemät poikkeamis päätökset:

- myönteinen
- kielteinen

#### Muinaisjäännökset, pistemäiset kohteet:

- vedenalainen
- maanpäällinen

#### Muinaisjäännökset, alueaiset kohteet:

- vedenalainen
- maanpäällinen
- Harjunsuojeluohjelma
- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet
- Asemakaavat
- Muu asemakaavoitettu alue
- Yleiskaavat MRL
- Yleiskaavat vahv. RakL

#### Rakennuskannan inventointi kohteet:

- Maakunnallinen
- Paikallinen

#### Rakennuskannan inventointi alueet:

- Maakunnallinen
- Paikallinen



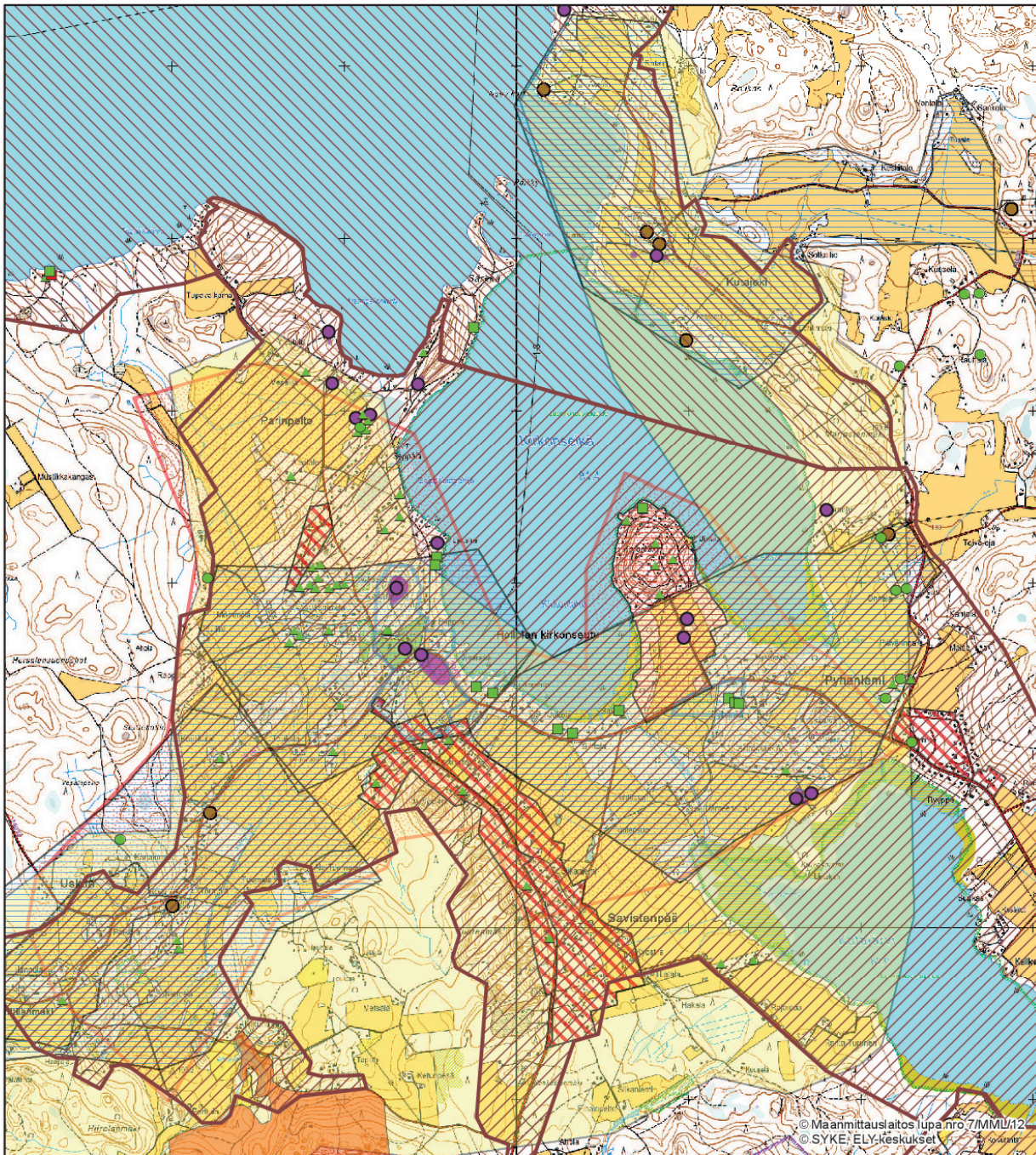
Mittakaava 1:30 000

0 250 500 1 000 m



## Liite 2 Hollolan kartta

### Hollola



#### Merkkien selitykset:

- Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY), alueaiset kohteet
- Rakennettu kulttuuriympäristö 1993, alueaiset kohteet

#### ELY-keskuksen poikkeamis päätökset:

- myönteinen
- kielteinen

#### Kuntien tekemät suunnittelutarveratkaisut:

- myönteinen
- kielteinen

#### Kuntien tekemät poikkeamis päätökset:

- myönteinen
- kielteinen

#### Muinaisjäännökset, pistemäiset kohteet:

- vedenalainen
- maanpäällinen

#### Muinaisjäännökset, alueaiset kohteet:

- vedenalainen
- maanpäällinen
- Harjuensuojeluohjelma
- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet
- Asemakaavat
- Muu asemakaavoitettu alue
- Yleiskaavat MRL
- Yleiskaavat vahv. RakL

#### Rakennuskannan inventointi kohteet:

- Maakunnallinen
- Paikallinen

#### Rakennuskannan inventointi alueet:

- Maakunnallinen
- Paikallinen



Mittakaava 1:30 000

0 250 500 1 000  
m



## Lammi



### Merkkien selitykset:

- Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY), alueaiset kohteet
- Rakennettu kulttuuriympäristö 1993, alueaiset kohteet

#### ELY-keskuksen poikkeamispäätökset:

- myönteinen
- kielteinen

#### Kuntien tekemät suunnittelutarveratkaisut:

- myönteinen
- kielteinen

#### Kuntien tekemät poikkeamispäätökset:

- myönteinen
- kielteinen

#### Muinaisjäännökset, pistemäiset kohteet:

- vedenalainen
- maanpäällinen

#### Muinaisjäännökset, alueaiset kohteet:

- vedenalainen
- maanpäällinen
- Harjajensuojeluohjelma
- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet
- Asemakaavat
- Muu asemakaavoitettu alue
- Yleiskaavat MRL
- Yleiskaavat vahv. RakL

#### Rakennuskannan inventointi kohteet:

- Maakunnallinen
- Paikallinen

#### Rakennuskannan inventointi alueet:

- Maakunnallinen
- Paikallinen



Mittakaava 1:40 000

0 325 650 1 300  
m



## Loppi



### Merkkien selitykset:

- Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY), alueaiset kohteet
- Rakennettu kulttuuriympäristö 1993, alueaiset kohteet

#### ELY-keskuksen poikkeamispäätökset:

- myönteinen
- kielteinen

#### Kuntien tekemät suunnittelutarveratkaisut:

- myönteinen
- kielteinen

#### Kuntien tekemät poikkeamispäätökset:

- myönteinen
- kielteinen

#### Muinaisjäännekohteet, pistemäiset kohteet:

- vedenalainen
- maanpäällinen

#### Muinaisjäännekohteet, alueaiset kohteet:

- vedenalainen
- maanpäällinen
- Harjajensuojeluohjelma
- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet
- Asemakaavat
- Muu asemakaavoitettu alue
- Yleiskaavat MRL
- Yleiskaavat vahv. RakL

#### Rakennuskannan inventointi kohteet:

- Maakunnallinen
- Paikallinen

#### Rakennuskannan inventointi alueet:

- Maakunnallinen
- Paikallinen



Mittakaava 1:30 000

0 250 500 1 000  
m